


3 1761 11650755 9





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116507559>











CA1  
YC13  
-N14



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chair:*

The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

---

Wednesday, September 3, 2003

---

Issue No. 13

### Fifth, sixth and seventh meetings on:

Bill C-25, An Act to modernize employment and labour relations in the public service and to amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to make consequential amendments to other Acts

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*

L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

Le mercredi 3 septembre 2003

---

Fascicule n° 13

### Cinquième, sixième et septième réunions concernant:

Le projet de loi C-25, Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chair*  
The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Bolduc	Hubley
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Chaput	Mahovlich
Comeau	Milne
Cordy	Oliver
Furey	Phalen
Gauthier	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Doody (*September 3, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.  
*Vice-président:* L'honorable Joseph A. Day  
et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Hubley
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Chaput	Mahovlich
Comeau	Milne
Cordy	Oliver
Furey	Phalen
Gauthier	

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Oliver substitué à celui de l'honorable sénateur Doody (*le 3 septembre 2003*).



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 3, 2003  
(20)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met in camera at 9:02 a.m. this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding, for the purpose of discussing future business.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bolduc, Chaput, Comeau, Cordy, Furey, Gauthier, Hubley, Kinsella, Mahovlich, Murray, P.C., Oliver, and Phalen (12).

*Other senator present:* The Honourable Senator Beaudoin. (1).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, June Dewetering and Stephen Laurent, Research Officers, Library of Parliament.

The committee undertook discussion of its future business in relation to Bill C-25.

The Honourable Senator Gauthier proposed — That the committee hear representatives from the Canada Customs and Revenue Agency during its deliberations on Bill C-25.

After discussion, it was agreed — That the committee hear representatives of the Canada Customs and Revenue Agency at 9 a.m. on Tuesday September 16, 2003.

At 9:24 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Wednesday, September 3, 2003  
(21)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:29 a.m. this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bolduc, Chaput, Comeau, Cordy, Furey, Gauthier, Hubley, Kinsella, Mahovlich, Murray, P.C., Oliver and Phalen. (12).

*Other senators present:* The Honourable Senators Beaudoin and Ringuette (2).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, June Dewetering and Stephen Laurent, Research Officers, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 13, 2003, the committee continued its consideration of Bill C-25, the Public Service Modernization Act.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 3 septembre 2003  
(20)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 02, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (*président*) afin d'examiner les travaux à venir.

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bolduc, Chaput, Comeau, Cordy, Furey, Gauthier, Hubley, Kinsella, Mahovlich, Murray, c.p., Oliver et Phalen (12).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Beaudoin (1).

*Également présents:* M. Guy Beaumier, Mme June Dewetering et M. Stephen Laurent, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Le comité se penche sur ses travaux à venir portant sur le projet de loi C-25.

L'honorable sénateur Gauthier propose — Que le comité convoque des représentants de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, lors de l'étude du projet de loi C-25.

La proposition est examinée, puis il est convenu — Que le comité entende les représentants de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, le mardi 16 septembre 2003, à 9 heures.

À 9 h 24, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le mercredi 3 septembre 2003  
(21)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 29, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bolduc, Chaput, Comeau, Cordy, Furey, Gauthier, Hubley, Kinsella, Mahovlich, Murray, c.p., Oliver et Phalen (12).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin et Ringuette (2).

*Également présents:* M. Guy Beaumier, Mme June Dewetering et M. Stephen Laurent, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 13 juin 2003, le comité poursuit son examen du projet de loi C-25, Loi sur la modernisation de la fonction publique.



*WITNESSES:**From the School of Public Administration, Dalhousie University:*

Professor Peter Aucoin.

*As individuals:*

Mr. Lloyd Francis, Former Speaker of the House of Commons;

Mr. Denis Desautels, Former Auditor general.

*From the Office of the Commissioner of Official Languages:*

Ms. Dyane Adam, Commissioner;

Mr. Guy Renaud, Director General, Policy and Communications Branch;

Mr. Gilbert Langelier, Director General, Special Investigations and Audits;

Ms. Pascale Giguère, Legal adviser.

Professor Peter Aucoin made an opening statement answered questions from members of the committee.

Mr. Lloyd Francis made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Mr. Denis Desautels made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Ms. Dyane Adam made an opening statement and answered questions from members of the committee.

At 12:44 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*OTTAWA, Wednesday, September 3, 2003  
(22)*[English]*

The Standing Senate Committee on National Finance met at 2:02 p.m. this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bolduc, Chaput, Comeau, Cordy, Furey, Gauthier, Hubley, Kinsella, Mahovlich, Murray, P.C., Oliver and Phalen (12).*Other senators present:* The Honourable Senators Beaudoin and Ringuette (2).*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, June Dewetering and Stephen Laurent, Research Officers, Library of Parliament.*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.*TÉMOINS:**De l'École d'administration publique de l'Université Dalhousie:*

M. Peter Aucoin, professeur.

*À titre personnel:*

M. Lloyd Francis, ancien Président de la Chambre des communes;

M. Denis Desautels, ancien vérificateur général.

*Du Commissariat aux langues officielles:*

Mme Dyane Adam, commissaire;

M. Guy Renaud, directeur général, Direction générale des politiques et des communications;

M. Gilbert Langelier, directeur général, Enquêtes spéciales et vérifications;

Mme Pascale Giguère, conseillère juridique.

M. Peter Aucoin fait une déclaration, puis répond aux questions des membres du comité.

M. Lloyd Francis fait une déclaration, puis répond aux questions des membres du comité.

M. Denis Desautels fait une déclaration, puis répond aux questions des membres du comité.

Mme Dyane Adam fait une déclaration, puis répond aux questions des membres du comité.

À 12 h 44, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*OTTAWA, le mercredi 3 septembre 2003  
(22)*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 h 02, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bolduc, Chaput, Comeau, Cordy, Furey, Gauthier, Hubley, Kinsella, Mahovlich, Murray, c.p., Oliver et Phalen (12).*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin et Ringuette (2).*Également présents:* M. Guy Beaumier, Mme June Dewetering et M. Stephen Laurent, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.



Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 13, 2003, the committee continued its consideration of Bill C-25, the Public Service Modernization Act.

*WITNESSES:*

*From the University of Ottawa,*

Professor Ed Ratushny, Law Professor and Consultant to the Canadian Human Rights Commission.

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Ms. Sheila Fraser, Auditor General of Canada;

Mr. Jean Ste-Marie, Assistant Auditor General;

Mr. Claude Brunette, Director.

*As individuals:*

Mr. Ercel Baker;

Ms. Martha Hynna.

Professor Ed Ratushny made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Ms. Sheila Fraser made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Mr. Ercel Baker made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Ms. Martha Hynna made an opening statement and answered questions from members of the committee.

At 5:04 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 13 juin 2003, le comité poursuit son examen du projet de loi C-25, Loi sur la modernisation de la fonction publique.

*TÉMOINS:*

*De l'Université d'Ottawa:*

M. Ed Ratushny, professeur de droit et consultant à la Commission canadienne des droits de la personne.

*Du Bureau de la vérificatrice générale:*

Mme Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada;

M. Jean Ste-Marie, vérificateur général adjoint;

M. Claude Brunette, directeur.

*À titre personnel:*

M. Ercel Baker;

Mme Martha Hynna.

M. Ed Ratushny fait une déclaration, puis répond aux questions des membres du comité.

Mme Sheila Fraser fait une déclaration, puis répond aux questions des membres du comité.

M. Ercel Baker fait une déclaration, puis répond aux questions des membres du comité.

Mme Martha Hynna fait une déclaration, puis répond aux questions des membres du comité.

À 17 h 04, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 3, 2003

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-25, to modernize employment and labour relations in the public service and to amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to make consequential amendments to other acts, met this day at 9:29 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, our first witness is Professor Peter Aucoin from the School of Public Administration at Dalhousie University. His biography and the list of his many publications are before you, while I can only add that, in our experience, he is one of the most highly respected people in the country in the field of public administration.

Yesterday evening, reference was made by Professor Hodgetts to an article authored by Professor Aucoin for the journal, *Canadian Public Administration*. The subject of the article pointed out that the so-called arm's-length foundations are not arm's-length but, rather, they are something more and something less than that. Since that has been a matter of considerable interest to this committee, we prepared a report on it some time ago. I sent copies of the article to a number of you.

Professor Aucoin will no doubt want to address, in his opening statement or in answer to questions, the subject matter to which Professor Hodgetts referred yesterday.

Welcome, Professor Aucoin, please proceed.

**Mr. Peter Aucoin, Professor, School of Public Administration, Dalhousie University:** I thank you for the invitation to appear before your committee, even though you did place me after last night's seminar with Professor Franks and Professor Hodgetts. Theirs is a hard act to follow. I now know how Pete Mahovlich must have felt throughout his career.

By way of transparency, as my notes make clear, I am a member of the Clerk of the Privy Council's External Advisory Group on the Modernization of the Public Service. I am also a senior fellow at the Canadian Centre for Management Development, which is affected by this bill. Of course, I speak for neither. I should also say that my area of expertise does not extend to the area of collective bargaining.

I have looked at aspects of Bill C-25, but I do not consider myself an expert in that area. I will speak briefly and in general terms to the basic structure that will be put in place by the passage of this bill, particularly as it affects the Public Service Commission and the Treasury Board. If there is sufficient time, I will make a comment or two on a few other related matters.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 3 septembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des finances, à qui a été confié l'examen du projet de loi C-25, Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, se réunit ce jour à 9 h 29 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Chers collègues, notre premier témoin est M. Peter Aucoin, professeur à l'École d'administration publique de l'Université Dalhousie. Sa biographie ainsi qu'une liste de ses nombreuses publications vous ont été distribuées; je peux simplement ajouter, par expérience, qu'il est une des sommités au pays en matière d'administration publique.

Hier soir, M. Hodgetts a fait allusion à un article de M. Aucoin publié dans la revue *Administration publique du Canada*. Dans cet article, il signale que les fondements soi-disant indépendants ne sont pas indépendants, mais plutôt, qu'ils sont un peu plus et un peu moins que cela. Étant donné que cette question a revêtu beaucoup d'intérêt pour le présent comité, nous avons préparé un rapport sur cette dernière il y a quelque temps. J'ai fait parvenir des exemplaires de cet article à un certains d'entre vous.

Il ne fait aucune doute que M. Aucoin voudra traiter, dans sa déclaration liminaire ou dans les réponses aux questions, de la question qui a été soulevée hier par M. Hodgetts.

Bienvenu, monsieur Aucoin; vous avez la parole.

**M. Peter Aucoin, professeur, École d'administration publique, Université Dalhousie:** Je vous remercie de votre invitation à comparaître devant le comité, même si c'est après les exposés donnés hier soir par MM. Franks et Hodgetts. Ils sont difficiles à battre. Je sais maintenant ce qu'a pu ressentir Pete Mahovlich tout au long de sa carrière.

Pour les besoins de la transparence, disons, comme mes notes l'indiquent clairement, que je suis membre du groupe consultatif externe sur la modernisation de la fonction publique chargé de conseiller le greffier du Conseil privé. Je suis également collaboration émérite auprès du Centre canadien de gestion, qui sera touché par ce projet de loi. Évidemment, je ne représente ici ni l'un ni l'autre. Je devrais également ajouter que mon domaine d'expertise ne s'étend pas à la négociation collective.

J'ai examiné certains aspects du projet de loi C-25, mais je ne me considère pas comme un expert dans ce domaine. Je vais parler brièvement et en termes généraux de la structure fondamentale qui émergera consécutivement à l'adoption de ce projet de loi, et surtout des répercussions qu'aura le projet de loi sur la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor. S'il reste du temps, je ferai quelques observations sur quelques autres questions connexes.



In my opinion, the proposed changes respecting the Public Service Commission and the Treasury Board are the exact requirements to streamline the staffing system and to enhance accountability — the two goals of public service reform in this area.

For reasons that I hope to make clear, I do not agree with other commentators, including other academics, who have appeared either before the house or your committee. They think that these changes represent a modest, incremental step in the direction of an ideal or a perfect system, where all executive power over staffing and management would be vested with the government, as the employer, while the Public Service Commission would be assigned merely an audit role.

That — I should mention because most of my work is done comparatively — is the situation in many other countries, and I think the Canadian system is much better. The Australians have moved to that kind of split, which others think is better, and I simply do not think it is better. Because of the particular nature of public service staffing, there are some grave concerns in that system.

Bill C-25 proposes that the Public Service Commission retain its authority to staff the public service. Of course, it also anticipates that it will delegate that authority to deputy ministers. However, and this is key, precisely because the commission retains its authority, it has, as it should have, the capacity to rescind a delegation to a deputy, to change the conditions governing a delegation to a deputy, or to revoke an appointment made by a deputy or a subordinate under a delegation.

In other words, the commission is not simply an audit agency, such as the office of the Auditor General, as many have implied. The Auditor General has no powers beyond the audit. The Public Service Commission, as proposed in this bill, has real powers to take corrective action against and to impose sanctions on specific individual deputy ministers to whom it has delegated staffing authority. I want to emphasize that point because a good deal of discussion simply ignores the significant powers that the Public Service Commission attains in this bill.

I would suggest that it is the ideal structure for two reasons. First, the nature of non-partisan public service staffing requires that the authority to staff not be given to ministers, either individually or to the Treasury Board as employer. By definition, you cannot have a public service commission that is non-partisan and, yet, have staffing decisions being made by partisans — ministers. The question of whether ministers are qualified to make those kinds of appointments is a separate matter. The point is that they are partisans, and if they are engaged in a process where

À mon avis, les modifications proposées touchant la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor sont exactement celles qui s'imposent pour rationaliser le système de dotation et accroître la responsabilité — les deux objectifs poursuivis par la réforme de la fonction publique dans ce domaine.

Pour des raisons que j'espère pouvoir clarifier, je ne suis pas d'accord avec d'autres commentateurs, y compris d'autres universitaires, qui ont comparu soit devant la Chambre des communes soit devant le présent comité. Ces derniers estiment que ces modifications représentent un pas modeste vers un système idéal ou parfait, où tous les pouvoirs exécutifs en matière de dotation et de gestion seront remis entre les mains du gouvernement, à titre d'employeur, alors que la Commission de la fonction publique se verra reléguée simplement à un rôle de vérification.

Comme la plus grande partie de mon travail est de nature comparative, je peux dire que c'est la situation qui prévaut dans de nombreux autres pays et je pense que le système canadien est nettement supérieur à ce que l'on retrouve dans ces pays. Les Australiens ont adopté ce genre de séparation, que d'autres trouvent meilleure, mais je ne pense tout simplement pas que ce soit mieux. En raison de la nature particulière de la dotation dans la fonction publique, ce système suscite de sérieuses inquiétudes.

Le projet de loi C-25 propose que la Commission de la fonction publique conserve son autorité en matière de dotation de la fonction publique. Évidemment, le législateur suppose également que la Commission déléguera cette autorité aux sous-ministres. Cependant, précisément parce qu'elle conserve cette autorité, et c'est là la clé, la Commission a, comme cela se doit, le pouvoir de mettre fin à la délégation à un sous-ministre, de changer les termes régissant la délégation à un sous-ministre ou de révoquer une nomination faite par un sous-ministre ou un subordonné en vertu de la délégation.

En d'autres mots, contrairement à ce que beaucoup ont laissé entendre, la Commission n'est pas reléguée au simple rang d'organisme de vérification, comme c'est le cas du Bureau du vérificateur général. Le vérificateur général n'a aucun pouvoir au-delà de la vérification. La Commission de la fonction publique, telle qu'on la conçoit dans ce projet de loi, possède des pouvoirs réels; elle peut prendre des mesures correctrices et imposer des sanctions à des sous-ministres individuels à qui elle a délégué l'autorité en matière de dotation. Je veux insister sur ce point parce dans une bonne partie de la discussion, les pouvoirs importants que ce projet de loi confère à la Commission de la fonction publique sont tout simplement passés sous silence.

Je dirais qu'il s'agit d'une structure idéale pour deux raisons. Premièrement, la nature non partisane de la dotation dans la fonction publique exige que l'autorité en matière de dotation ne soit pas conférée aux ministres, individuellement, ou au Conseil du Trésor, à titre d'employeur. Par définition, vous ne pouvez avoir une Commission de la fonction publique qui est non partisane lorsque les décisions en matière de dotation sont prises par des personnes partisans — à savoir, les ministres. La question de savoir si les ministres sont compétents pour faire ce

partisans can be candidates, then they are in a conflict of interest. You simply cannot have such a process. If you want to have a partisan public service, then you could allow ministers to make appointments, but that is another issue and that has not been the Canadian way since the 19th century, except in some provinces.

Second, deputy ministers, under our system of government, should not be directly assigned statutory authority to staff the public service by an act of Parliament. The simple reason is that Parliament — the House of Commons and the Senate — does not have the capacity to hold deputies fully to account and, particularly, it does not have the power to impose sanctions on deputies if they did want to hold them to account. Deputy ministers are not appointed by Parliament; they cannot be removed by Parliament; and they cannot be disciplined by Parliament. Having deputy ministers report to Parliament on a delegated staffing authority creates a very weak system; and the Australians have precisely that system in place. Clearly, the accountability of their equivalent to deputy ministers is weaker as a consequence.

Having the public service retain its authority to staff and, thus, have the capacity to take action on the basis of its audits or investigations, means that the commission has a role in the administration of government — as Mr. Franks pointed out at last night's meeting — as well as duties to Parliament in its role as parliamentary agent in that context.

However, that creates complications when compared to matters in the private sector. I would argue that the complication derives from the fact that there is a public interest in having a non-partisan public service that serves in a governmental structure where partisans — ministers — possess executive authority over all other aspects of administration. Simplifying that structure would be a recipe for either partisan politicization in staffing, as occurs in some jurisdictions, or unaccountable management by public servants, or worse, both of the above.

I want to emphasize that the checks and balances talked about at last night's meeting are good in this system. Although checks and balances are not bad, they complicate issues. However, the nature of this process requires complication, not simplification. In my view, the commission would have sufficient powers to fulfill its responsibilities to guard against patronage appointments, which is clear in the act, and to protect merit in staffing against so-called bureaucratic patronage or managerial favouritism. The commission is much more than an audit agency. Whether it has the full budgetary resources to do everything it is required to do in this context is a separate issue. In part, of course, that would depend on the degree to which Parliament — the House of

genre de nomination est une question bien différente. Ce qui importe, c'est qu'ils sont partisans et que s'ils participent à un processus dans lequel des partisans peuvent être candidats, ils se retrouvent alors en conflit d'intérêts. Il n'est donc tout simplement pas possible d'avoir un tel processus. Si vous voulez une fonction publique partisane, il vous suffirait de permettre aux ministres de faire les nominations, mais encore une fois, c'est une autre question. Et cela ne fait plus partie des moeurs des Canadiens depuis le XIXe siècle, sauf dans certaines provinces.

Deuxièmement, dans notre système de gouvernement, les sous-ministres ne devraient pas se voir confier directement l'autorité réglementaire en matière de dotation par une loi du Parlement. Et la raison en est bien simple: le Parlement — la Chambre des communes et le Sénat — n'a pas le pouvoir de tenir les sous-ministres pleinement responsables et, particulièrement, n'a pas le pouvoir d'imposer des sanctions aux sous-ministres s'il voulait leur obliger à rendre des comptes. Les sous-ministres ne sont pas nommés par le gouvernement; ils ne peuvent pas être démis de leurs fonctions par le Parlement et ils ne peuvent pas être disciplinés par le Parlement. Le fait de rendre les sous-ministres responsables devant le Parlement de l'application d'un pouvoir de dotation délégué crée un système très fragile; l'Australie a adopté précisément ce système. Et il ressort clairement que ses fonctionnaires dont les fonctions sont équivalentes à celles de nos sous-ministres ont moins de comptes à rendre.

Le fait que la Commission de la fonction publique garde son autorité en matière de dotation et, par conséquent, ait la capacité de prendre des mesures en fonction de ses vérifications ou de ses enquêtes signifie que la Commission joue un rôle dans l'administration du gouvernement — comme l'a signalé M. Franks à la réunion d'hier soir — et que, dans ce contexte, elle est responsable devant le Parlement de son rôle d'intervenant parlementaire.

Toutefois, cela crée des complications que l'on ne retrouve pas dans le secteur privé. Je dirais que la complication tient au fait qu'il y a un intérêt public à avoir une fonction publique non partisane qui dessert une structure gouvernementale dans laquelle le pouvoir exécutif touchant tous les autres aspects de l'administration est détenu par des partisans, à savoir les ministres. La simplification de cette structure serait une recette idéale pour une politisation partisane de la fonction de dotation, comme ce qui est arrivé dans certaines administrations, ou pour une gestion dans laquelle les fonctionnaires n'ont pas de comptes à rendre ou, pire, pour les deux.

Je veux insister sur le fait que les freins et contrepoids dont il a été question à la réunion d'hier soir sont excellents dans ce système. Bien que les freins et contrepoids ne soient pas mauvais, ils rendent les questions plus complexes. Toutefois, la nature de ce processus exige une complexité, et non une simplification. À mon sens, la Commission aurait suffisamment de pouvoir pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de prévention des nominations partisans, ce qui est un objectif clair dans la loi, et de protection de l'application du principe du mérite dans la dotation face à ce qu'on appelle le favoritisme bureaucratique. La Commission est beaucoup plus qu'un simple organisme de vérification. La question de savoir si elle aura toutes les



Commons and the Senate — would pay ongoing serious attention to the role of the Public Service Commission in this respect to ensure that there is pressure on the government to provide adequate funding.

I think you have already discussed the reasons for making the changes. The need to streamline the staffing of the public service is widely acknowledged. The present system is unnecessarily too slow for effective and efficient management and, in particular, for the recruitment of sought-after or potential candidates who have other career options. The public interest is not well served by this reality.

I appreciate that the matter is complex, but one of the primary reasons for the defects in the present system is that the administration of the system, as was pointed out last night, has become overwhelmed by excessive judicialization. There will always be some, but it is excessive in this circumstance. The situation is that we have a staffing regime governed by rules and procedures that are now the subject of extensive jurisprudence because of the current lack of definition in the system and the present recourse provisions. That could only be overcome by enhancing the discretion of management and by restricting the scope of appeals or recourse. This bill does both of those things.

At the same time, the accountability of managers from deputy ministers on down and the external control over them need to be strengthened. The present system, you must be aware, is simply not strong enough in either of those areas. That is in part because the commission is too involved in the staffing process and its credibility to hold others to account is diminished as a result. The President of the Public Service Commission, Scott Serson, made that clear in his June statements before this committee.

The judicialization of the current process also weakens accountability because it reduces the incentive for senior managers, individually and collectively, to deal with poor performing subordinate managers, even where misadministration is involved. The proposed system would strengthen managerial accountability by placing the Public Service Commission at greater distance from the government and, at the same time, by not reducing its powers. It would have much clout, but it would remain distanced from the government in this respect.

In that context, I think a significant change has to take place that is not covered, in a sense, by the act and would have to be covered by practice. The new system requires, in my view, that the President of the Public Service Commission should no longer be a member of the deputy minister community. He or she should no longer belong to certain committees because that membership compromises the integrity of the position and makes it more of an executive administration position than it should be. That must

ressources budgétaires nécessaires pour réaliser son mandat dans ce contexte est une question bien différente. Évidemment, cela dépendra en partie dans quelle mesure le Parlement — la Chambre des communes et le Sénat — accordera une attention, constante et sérieuse, au rôle de la Commission de la fonction publique à cet égard pour forcer le gouvernement à accorder un financement approprié.

Je pense que vous avez déjà discuté des raisons qui justifient ces modifications. Presque tout le monde s'entend sur la nécessité de rationaliser la dotation dans la fonction publique. Le système actuel est trop lent pour permettre une gestion efficace et efficiente et, en particulier, pour permettre de recruter des candidats recherchés ou des candidats potentiels qui ont d'autres possibilités de carrière. L'intérêt public n'est pas bien servi par cette réalité.

Je sais que la question est complexe, mais une des principales raisons qui expliquent les défauts du système actuel, c'est que l'administration du système, comme on l'a signalé hier soir, a été submergée par une judiciarisation excessive. Il y en aura toujours, mais dans les circonstances actuelles, elle est excessive. La situation en ce moment, c'est que nous avons un régime de dotation régi par des règles et des procédures qui font maintenant l'objet d'une jurisprudence élaborée à cause de l'absence de définition dans le système et à cause des dispositions régissant les recours possibles. Cette difficulté ne peut être surmontée qu'en augmentant le pouvoir discrétionnaire de la gestion et en limitant la portée des appels ou des moyens de recours. Ce projet de loi fait les deux.

En même temps, l'obligation de rendre des comptes pour les gestionnaires, depuis le sous-ministre jusqu'au bas de l'échelle, et le contrôle externe exercé sur ces derniers doivent être renforcés. Comme vous devez le savoir, le système actuel est tout simplement trop mou à ces deux égards. La situation est en partie attribuable au fait que la Commission est mêlée de trop près au processus de dotation et qu'en conséquence, sa crédibilité pour exiger des comptes s'en trouve diminuée. Le président de la Commission de la fonction publique, M. Scott Serson, l'a clairement laissé entendre dans son témoignage devant le présent comité en juin.

La judiciarisation du processus actuel affaiblit également la responsabilité parce qu'elle décourage les cadres supérieurs, individuellement et collectivement, à régler le cas des gestionnaires subalternes ayant un rendement médiocre, même dans des cas de mauvaise gestion. Le système proposé renforcerait la responsabilité de la gestion en créant une distance plus grande entre la Commission de la fonction publique et le gouvernement tout en maintenant ses pouvoirs. Elle aurait beaucoup plus de poids, mais elle garderait ses distances par rapport au gouvernement à cet égard.

Dans ce contexte, je pense qu'un changement important doit avoir lieu qui, à mon avis, n'est pas prévu dans la loi et qui aurait dû avoir été prévu par la pratique. À mon sens, le nouveau système exige que le président de la Commission de la fonction publique ne fasse plus partie de la confrérie des sous-ministres. Le ou la titulaire de ce poste ne devrait plus être membre de certains comités parce que l'appartenance à ces comités compromet l'intégrité de la fonction et en fait une fonction beaucoup plus

change. The indications are that everyone is thinking along those lines. While the commission should retain its authority over the administration of staffing, with regard to the delegation of deputy ministers it should stand aside and function as an overseer, an auditor and an investigator. It would hold deputy ministers to account, and it would impose sanctions on individual deputy ministers as required.

Having said that, it is absolutely imperative that there be no mistake. It is essential that the president be someone with extensive senior management experience in the federal public service. This is not a position for an experienced outsider. It is certainly not a position for someone from the private sector with no public sector experience.

Everywhere in the world, when you bring private sector executives into the public sector in these kinds of roles, as a generality, they fail. This is not just in Canada, it is everywhere they have tried it. In some places they have tried it quite extensively, and it simply does not work. It is like putting a hockey player in a baseball uniform and putting him on a ball field. It is not the same game at all. They are not knowledgeable and experienced enough; and, in many cases, they simply do not have the personality to function in what is a much more complex system — the governmental system.

It is also the case that, contrary to past practice, the President of the Public Service Commission should be serving in his or her final position in the public service. This is not a place from which one should go to another deputy minister assignment. That also compromises the integrity of the system. It should be a person who, upon taking up this position, should leave the public service afterward.

I have a number of related points I wanted to make in that regard, emphasizing some remarks I have already made. The first relates to bureaucratic patronage. In my view, the commission has sufficient powers to protect against bureaucratic patronage. Personal favouritism is always the risk in staffing, because judgments have to be made. This is not automatic. You cannot put the staffing system on automatic pilot. Judgments must be made about who is the best person, who is qualified. This is especially the case in a decentralized system — particularly where, in some instances, you do not have a publicized competition.

The present system is no panacea in this regard. We are not moving away from a system that is doing this well. The proposed system is much better because the commission will have a greater incentive and greater freedom to be more assertive in holding deputies to account, and in exercising its powers in imposing sanctions.

proche du pouvoir exécutif qu'elle devrait l'être. Cela doit changer. Les indications révèlent que tout le monde pense plus ou moins la même chose. Alors que la Commission devrait conserver son autorité en matière de gestion de la dotation, elle devrait, en ce qui concerne la délégation aux sous-ministres, prendre ses distances et jouer un rôle de superviseur, de vérificateur et d'enquêteur. Elle obligerait les sous-ministres à rendre des comptes et imposerait au besoin des sanctions à des sous-ministres particuliers.

Ceci dit, il est absolument impératif qu'il n'y ait pas d'erreur. Il est essentiel que le président soit quelqu'un qui a une expérience très approfondie de la gestion supérieure de la fonction publique fédérale. Ce n'est pas un poste qui convient à une personne de l'extérieur, inexpérimentée. Ce n'est certainement pas un poste qui convient à quelqu'un du secteur privé qui n'a pas d'expérience du secteur public.

Partout dans le monde, on constate que lorsque vous parachutez des dirigeants du secteur privé dans le secteur public dans ce genre de rôle, cela se termine généralement par un échec, pas seulement au Canada, mais partout où l'on a tenté l'expérience. Dans certains endroits, on a fait preuve de plus de persévérance, mais cela ne fonctionne tout simplement pas. C'est comme placer un joueur de hockey dans l'uniforme d'un joueur de baseball et de l'envoyer sur le terrain. Ce n'est pas du tout le même sport. Ces gens n'ont tout simplement pas suffisamment de connaissances et d'expérience, et, dans nombre de cas, ils n'ont tout simplement pas la personnalité nécessaire pour fonctionner dans un système beaucoup plus complexe — le système gouvernemental.

Il est aussi vrai, contrairement à ce qui se faisait par le passé, que le poste de président ou de présidente de la Commission de la fonction publique doit être le dernier qu'une personne occupera au sein de l'administration. Ce travail ne pourra servir de tremplin vers un autre poste de sous-ministre, par exemple. Cela compromet également l'intégrité du système. Il faut que la personne qui occupe cet emploi quitte la fonction publique au terme de son mandat.

À ce propos, j'aimerais faire quelques observations, en mettant l'accent sur plusieurs de mes remarques antérieures. La première concerne le favoritisme bureaucratique. Selon moi, la Commission dispose de suffisamment de pouvoirs pour empêcher le favoritisme bureaucratique. Le favoritisme est toujours un risque en matière de dotation car vient un moment où il faut trancher. Ce n'est pas un processus automatique. Vous ne pouvez pas mettre le système de dotation en pilotage automatique. Il faut décider qui est la meilleure personne et la plus qualifiée pour occuper le poste à combler. Ceci est particulièrement vrai dans un système décentralisé — surtout lorsqu'il n'y a pas de concours public.

D'ailleurs, le système actuel n'est pas une panacée puisque à ce chapitre, il laisse à désirer. Le régime proposé est bien meilleur étant donné que la Commission aura plus de liberté et sera davantage encouragée à adopter une approche plus assertive en tenant les sous-ministres responsables et en exerçant ses pouvoirs d'imposer des sanctions.



I also might add, for those of you not familiar with public service staffing, that there are people who suggest that favouritism is widespread. You read it in the newspapers all the time. However, the allegations of bureaucratic patronage are grossly exaggerated, partly by those who have an interest in attacking the credibility of managers generally. Managers cannot make the right decision — it is an anti-managerial perspective. It also ignores the fact that managers have a public service objective in trying to manage the careers of their staff in the broader public interest of bringing people along.

I should also point out that, while many people criticize managers for exercising power over their staff — which is an odd thing since they should be doing that — most public servants who want to have careers in the public service want to have their careers managed by the public service. Read all the reports on morale of the public service. They do not want to be left alone. They want people to pay attention to them, and give them feedback and instructions. There is a paradox operating here, and I think we need to give serious attention to it.

It is also the case that almost all competitions that are not for narrowly defined technical positions require qualitative judgments on the merits of competing candidates who, in most instances, are fully qualified. It is like staffing in the universities. There are so many people in certain disciplines that everyone in front of you is fully qualified for the position, and you have to make qualitative judgments. In those instances, of course, those who do not get the job always claim favouritism. It is inevitable.

Briefly, the school of public service is an important provision for the development of a professional public service. It builds on a tradition in Canada and improves it. It pays significant attention to what I call the professional dimension of the public service, that is the profession of being in the public service as opposed to being a doctor or a lawyer or an engineer in the public service. I think that is important, and becomes more important with modernization. The idea of a professional public service as a national asset is increasingly recognized in the world, including by organizations that previously were not favourable to public service, such as the World Bank and the IMF.

On ministerial staff, there is a provision in this bill with which I disagree. You have heard others refer to it. I see no public interest in allowing ministerial staff to have the priority status that they have. I know many have gone on through that route to distinguished public service careers — some of them are good friends of mine — but that misses the point. They should not have this preferred access into the system. In any event, if having those

J'aimerais ajouter, pour ceux qui ne connaîtraient pas bien le système de dotation de la fonction publique, que certaines personnes prétendent que le favoritisme est largement répandu. On en parle dans les journaux à tout bout de champ. Néanmoins, les allégations de favoritisme bureaucratique sont grossièrement exagérées, en partie par ceux qui ont tout intérêt à miner la crédibilité des gestionnaires en général. Pour eux, qui se trouvent dans une perspective d'opposition à la direction, les gestionnaires ne peuvent pas prendre de bonnes décisions. On ignore également le fait que les gestionnaires doivent permettre à la fonction publique d'atteindre son objectif tout en essayant de gérer la carrière de leurs employés dans l'intérêt du plus grand nombre.

Je tiens également à vous faire remarquer que, même si beaucoup de gens dénoncent le pouvoir qu'exercent les gestionnaires sur leurs employés — ce qui est bizarre étant donné que cela fait partie de leurs attributions —, la plupart des fonctionnaires qui souhaitent faire carrière au sein de la fonction publique veulent aussi que leur cheminement professionnel soit géré par la fonction publique. Lisez tous les rapports sur le moral des employés dans la fonction publique. Ces derniers ne veulent pas se sentir abandonnés. Ils veulent qu'on s'occupe d'eux, recevoir de la rétroaction et des instructions. Il y a là un paradoxe, et je pense que nous devons examiner sérieusement cette question.

Il est aussi vrai que dans la plupart des concours qui ne sont pas destinés à l'embauche de techniciens hautement spécialisés, il faut émettre un jugement qualitatif sur le mérite des candidats qui, dans la plupart des cas, possèdent toutes les compétences requises. C'est comme la dotation dans les universités. Il y a énormément de gens dûment qualifiés dans certaines disciplines, mais vous devez quand même faire des jugements qualitatifs. Dans ces cas, bien sûr, ceux qui n'obtiennent pas l'emploi convoité crient au favoritisme. C'est inévitable.

En peu de mots, la proposition de création de l'école de la fonction publique est un élément important en faveur du développement d'une fonction publique professionnelle. Cela perpétue et fortifie une tradition au Canada. En outre, cela permet de porter attention à ce que j'appelle la dimension professionnelle de la fonction publique, c'est-à-dire à la notion rattachée au métier de la fonction publique par opposition à celui qu'exerce un médecin, un avocat ou un ingénieur travaillant pour l'administration publique. Je pense que c'est un point important qui prendra de l'importance avec la modernisation. L'idée d'une fonction publique professionnelle comme atout national fait de plus en plus de chemin dans le monde, y compris au sein d'organisations qui, auparavant, n'étaient pas favorables à la fonction publique, comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

En ce qui concerne le personnel des ministères, il y a dans ce projet de loi une disposition que je rejette. Vous avez entendu d'autres témoins y faire allusion. Je ne vois pas en quoi on servirait l'intérêt public en permettant au personnel des ministères de continuer à jouir d'un statut privilégié. Je sais que c'est la voie qu'ont suivie beaucoup de gens qui ont eu de brillantes carrières dans la fonction publique — certains sont de bons amis à moi —,

jobs gives them relevant experience and knowledge, that should show up in their applications through the front door.

Regarding the scope of the commission's mandate, last night Professor Hodgetts referred to the fact that the public service, in a way, is becoming narrow, so the bill is dealing with less and less of the public service because important parts of the public service are outside of its mandate. They are not called public service, but they are still in the broader public sector. What we have been doing is narrowing the public service, and I think we have reached the point now — at least we will have in the aftermath of this bill — where we should be expanding the way in which we think of the diversity of regimes that could be in the public service.

For example, with apologies to the Jesuits, what Jesuitical trick does one deploy to explain to students or foreigners why the Canada Customs and Revenue Agency is not deemed part of the core public administration? You cannot. It simply makes no sense. The Revenue Agency is outside the system because, when it was created, there was no incentive to reform the system. To solve their problem you took it out. That is about 25 per cent of the federal public service. Parks Canada is a minor part of that, but it is in somewhat the same position. The broader public service has to be rethought in that way, particularly for the purposes of improved public accountability and for staffing the larger public sector, and the Public Service Commission should have a more important role here.

Sometime down the road, and it may come sooner than later, we have to rethink the appointment of deputy ministers and how to do it on a more independent basis. This is particularly the case if we move to more radical parliamentary reform and/or to a new electoral system that brings in minority or coalition governments as a norm. In those circumstances, I think the traditional approach that has served Canada very well will serve it less well. We want to think along the lines that New Zealand has instituted, at least in terms of its basic principles, where deputy ministers are appointed by the head of the public service. There is a democratic check in terms of a veto, but the process works that way. That is how the process used to work informally in Canada.

Finally, on whistle-blowing, since it is in the news, I do not have any special expertise here. However, in terms of broader interests, I think we need a separate act that would extend to the public service, broadly defined. The Public Service Commission should probably be the agency, but I would want to consider the effects of that on its other positions. I also think it absolutely must be an agency with public management experience. It is terribly important to protect whistle-blowers; it is also terribly important to protect the integrity of the system, particularly in a

mais on se méprend sur ce point. Ces personnes ne devraient pas avoir d'accès préférentiel au système. Quoi qu'il en soit, si le fait d'occuper ces emplois leur donne une expérience et des connaissances pertinentes, cela devrait se refléter directement dans leur dossier de candidature.

Au sujet de l'étendue du mandat de la Commission, hier soir, M. Hodgetts a mentionné le fait que, d'une certaine manière, la taille de la fonction publique diminuait et que le projet de loi s'appliquait à une fonction publique de plus en plus réduite puisqu'une grande part de ses activités échappait au mandat de la Commission. On ne désigne plus ces activités comme faisant partie de la fonction publique, mais celles-ci s'inscrivent dans le secteur public au sens large. Nous avons réduit la taille de la fonction publique et je crois que nous sommes arrivés à un point — ou nous l'aurons atteint dans la foulée de ce projet de loi — où nous devrions réfléchir davantage à la diversité des régimes pouvant coexister au sein de cette fonction publique.

Par exemple, que les Jésuites me pardonnent, à quel procédé jésuite a-t-on eu recours pour expliquer aux étudiants ou aux étrangers pourquoi l'Agence des douanes et du revenu du Canada n'est pas considérée comme faisant partie du noyau de la fonction publique? On ne peut pas faire cela. C'est tout simplement insensé. L'Agence des douanes et du revenu n'est pas dans le système parce que lorsqu'elle a été créée, il n'y avait rien qui incitait à une réforme du système. Pour régler le problème, on l'a sortie de ce cadre. Cela représente environ 25 p. 100 de la fonction publique fédérale. Dans une moindre mesure, Parcs Canada se retrouve dans une situation quelque peu semblable. Il convient de repenser l'ensemble de la fonction publique dans ces termes, particulièrement dans le but d'améliorer la probité publique et de doter la fonction publique des ressources humaines dont elle a besoin; et la Commission de la fonction publique devrait jouer un rôle plus important à ce chapitre.

Tôt ou tard, nous devons repenser la façon dont sont nommés les sous-ministres en cherchant des modèles plus indépendants. Ce sera surtout le cas si nous nous orientons vers une réforme parlementaire plus radicale ou que nous adoptons un nouveau système électoral dans lequel les gouvernements minoritaires ou de coalition seront la norme. Dans ces circonstances, je pense que l'approche traditionnelle qui a très bien servi le Canada jusqu'à présent sera de moindre utilité. Nous devrions suivre l'exemple de la Nouvelle-Zélande, au moins dans ses principes de base, qui a institué un système en vertu duquel les sous-ministres sont nommés par la haute direction de la fonction publique. Le rôle de chien de garde démocratique est assuré au moyen d'un veto, mais c'est ainsi que cela fonctionne. C'est le processus qu'on avait l'habitude d'utiliser de manière informelle au Canada.

Enfin, en ce qui concerne la protection des dénonciateurs, puisqu'on en parle dans les médias, je dirais que je n'ai aucune expertise particulière dans ce domaine. Néanmoins, compte tenu des intérêts en jeu, je pense que nous avons besoin d'une loi distincte qui s'appliquerait à la fonction publique, au sens large du terme. La Commission de la fonction publique devrait probablement être l'agence responsable, mais j'aimerais évaluer les effets de cela sur ses autres fonctions. Je crois également qu'il faut absolument que ce soit une agence ayant de l'expertise en



day and age where, once you are alleged to have done something wrong, you are convicted in the court of public opinion. There must be an experienced public sector management perspective given to this, so that people are protected for doing the right thing but, at the same time, the system must be managed correctly.

**The Chairman:** Thank you, Professor Aucoin. That was a very stimulating and, in some ways, provocative presentation.

**Senator Bolduc:** Do you know of any other public service in the Western developed countries where the notion of public examination — public competition for entry into the public service — is not utilized?

**Mr. Aucoin:** You may want to distinguish two situations here. One is the competition for a position in the public service, and the second is a competition to enter the service. Last night reference was made to the Department of External Affairs and its long tradition in that regard. In many public services around the world people are recruited through the competitive means to enter the service. They do not apply for a position. They apply to enter the service. Their careers are managed for the most part after they enter that system.

In the Western political system, particularly the ones that I study, which are Australia, New Zealand, Britain, United States and, to some extent, the European systems, there has been a significant devolution of managerial authority to staff. In many jurisdictions what we would call the deputy ministers are essentially the employers. In many cases, they have great discretion whether they use competition to bring people in or appoint people without competition.

**Senator Bolduc:** Do you think that it would be an improvement to this bill if the principle of public competition for entry into the civil service were included?

**Mr. Aucoin:** There are ways in which you can enter the service without being assigned to a particular position. There should always be competition. I cannot see how anyone could justify appointing people under the current bill to the public service without a competition.

**Senator Bolduc:** Although it is not mentioned in the bill?

**Mr. Aucoin:** It is mentioned in the bill in the sense that competitions and appointment without competition are an option. If someone in a staffing position uses a method other than a competition, it could be subject to recourse. That can be an abuse of authority under the act.

**Senator Bolduc:** You know very well that people are appointed or hired as temporary employees. That is the usual practice for 75 per cent of the jobs.

gestion publique. Il est extrêmement important de protéger les dénonciateurs, tout comme l'intégrité du système, particulièrement à une époque où, si vous êtes soupçonné d'avoir commis une erreur, vous êtes condamné par le tribunal de l'opinion publique. Il faut assurer une gestion avisée de la fonction publique de sorte que les gens seront protégés pour avoir dénoncé des activités répréhensibles, mais, du même coup, le système doit être géré correctement.

**Le président:** Merci, monsieur Aucoin. Votre exposé nous a paru très enrichissant et, d'une certaine manière, il nous pousse à réfléchir sur certaines questions.

**Le sénateur Bolduc:** Savez-vous s'il existe d'autres pays occidentaux dans lesquels la notion d'examen public — concours public d'entrée dans la fonction publique — n'est pas appliquée?

**M. Aucoin:** Il faut faire une distinction entre deux situations. Tout d'abord, il y a le concours que l'on passe pour occuper un poste dans la fonction publique, puis il y a le concours pour entrer dans la fonction publique en général. Hier soir, quelqu'un a fait référence au ministère des Affaires étrangères et à sa longue tradition en la matière. Dans beaucoup d'administrations publiques de par le monde, les gens sont recrutés par concours d'entrée. Ils ne posent pas leur candidature pour un poste en particulier. Pour la plupart, les carrières de ces personnes sont gérées après l'entrée dans le système.

Dans le système politique occidental, et plus particulièrement dans les pays que j'ai étudiés, c'est-à-dire l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Grande-Bretagne, les États-Unis et, dans une certaine mesure, l'Europe continentale, il y a eu un véritable transfert du pouvoir de gestion au personnel. Dans beaucoup de pays, ce que nous appelons les sous-ministres sont en fait des employeurs. Dans bien des cas, ils jouissent d'une grande discrétion pour décider s'ils ont recours à des concours pour embaucher de nouvelles recrues ou s'ils peuvent nommer des personnes sans organiser de concours.

**Le sénateur Bolduc:** Croyez-vous que ce projet de loi serait bonifié si on adoptait le principe des concours publics pour le recrutement des fonctionnaires?

**M. Aucoin:** Il est possible d'entrer dans l'administration publique sans être assigné à un poste en particulier. Il devrait toujours y avoir des concours. Je ne vois pas comment on pourrait justifier la nomination de quelqu'un au sein de la fonction publique, en vertu du projet de loi actuel, sans passer par un concours.

**Le sénateur Bolduc:** Même si ce n'est pas indiqué dans la mesure législative?

**M. Aucoin:** C'est indiqué en ce sens que les concours et les nominations sans concours sont une option. Si quelqu'un qui est appelé à embaucher du personnel a recours à un autre moyen que le concours, il peut faire l'objet d'une plainte car cela peut être considéré comme un abus de pouvoir en vertu de la loi.

**Le sénateur Bolduc:** Vous savez très bien que certaines personnes sont nommées ou embauchées à titre temporaire. C'est la pratique habituelle pour 75 p. 100 des postes.

**Mr. Aucoin:** Under this proposed act, that will be changed. You will no longer be able to put temporary employees into positions that will become permanent. Temporary employees do not even have the right to apply for those. That split has been made.

Under the current act, you are absolutely right. Under the new act, that no longer will be possible.

Generally, the idea of using competition as you have described it is absolutely imperative throughout the system.

**Senator Bolduc:** It is not there.

**Mr. Aucoin:** You admitted last night that there were occasions when you were appointed.

**Senator Bolduc:** I am talking as a general rule. Do you not think that public competition should be the rule to entry to the public service?

**Mr. Aucoin:** It will be under this proposed act.

**Senator Bolduc:** Of course, there will be exceptions. I understand that. As a principle, even the administrator should be bound by a basic rule for public employment.

**Mr. Aucoin:** In that case, I would say no. I would agree with it as a basic principle, not as a basic rule. If it becomes a rule, it then becomes subject to the kind of litigation, recourse and jurisprudence to which we have referred. There would be litigation and judgments not around the merits of the case, but around the procedures and the red tape.

This bill tries to construct a situation in which the principle is clear, but the rule does not back you into that corner. Several senators last night talked about the difficulties associated with going that route.

You cannot get rid of some judicialization. This bill goes a long way to deal with the issue that if you go into certain definitions of merit then you end up in that judicialization process. Other jurisdictions deal with that by giving more discretion.

**Senator Furey:** In your opening remarks, you spoke of the proposal in the bill that the commission retain its authority to staff while delegating staffing authority to deputy ministers. You said this was ideal for two reasons: first, staffing should not be given to ministers, and I think the reasons are obvious for that; and, second, deputy ministers should not be directly assigning the authority because they are not answerable to Parliament.

What is your concept of this power of delegation from the commission to deputy heads? Is it a true delegation of power? Does that fit neatly into this model about which you are talking to us?

**Mr. Aucoin:** By my definition, it is a true delegation. The Public Service Commission delegates the authority to the deputy. The deputy can use that authority. As in any system of delegation, the

**M. Aucoin:** D'après la mesure législative proposée, cela va changer. Vous ne pourrez plus affecter des employés temporaires à des postes qui deviendront permanents. Les employés temporaires n'ont même pas le droit de poser leur candidature pour ces postes. On a fait une distinction claire entre les deux.

D'après la loi actuelle, vous avez absolument raison. Mais selon la nouvelle loi, ce ne sera plus possible.

De manière générale, comme vous l'avez décrit, il est absolument impératif d'instituer des concours dans l'ensemble du système.

**Le sénateur Bolduc:** Cela n'est pas indiqué.

**M. Aucoin:** Vous avez admis hier soir avoir été nommé, à certaines occasions.

**Le sénateur Bolduc:** Je parle de manière générale. Pensez-vous que le concours doit être la règle pour entrer dans la fonction publique?

**M. Aucoin:** Il le deviendra si le projet de loi proposé est adopté.

**Le sénateur Bolduc:** Bien sûr, il y aura des exceptions. Je comprends. En principe, même l'administrateur devrait être tenu de respecter des règles fondamentales pour l'embauche dans la fonction publique.

**M. Aucoin:** Dans ce cas, je dirais que non. Je suis d'accord pour que ce soit un principe de base, mais pas une règle de base. Si cela devient une règle, cela ouvrira la porte au type de poursuites, de recours et de décisions dont nous avons parlé. Il y aura des poursuites et des jugements, pas autour des mérites du candidat, mais autour des procédures et des choinseries administratives.

Ce projet de loi vise à créer une situation dans laquelle le principe est clair, mais où la règle ne vous accule pas au pied du mur. Hier soir, plusieurs sénateurs ont évoqué les difficultés associées à cette approche.

On ne peut éviter une certaine judiciarisation du processus. Ce projet de loi contribuera grandement à régler le problème selon lequel, si vous adoptez certaines définitions du mérite, vous tombez dans ce processus de judiciarisation. D'autres pays règlent la question en accordant davantage de pouvoir discrétionnaire.

**Le sénateur Furey:** Dans votre allocution d'ouverture, vous avez parlé de la proposition contenue dans ce projet de loi voulant que la Commission garde son pouvoir de dotation plutôt que de le déléguer au sous-ministre. Vous avez dit que cela était la situation idéale pour deux raisons: premièrement, la dotation ne devrait pas être de la responsabilité des ministres, et je pense que les raisons sont évidentes; et, deuxièmement, les sous-ministres ne devraient pas directement assigner le pouvoir car ils n'ont pas à rendre de comptes au Parlement.

Comment concevez-vous ce pouvoir de délégation de la Commission aux sous-ministres? Est-ce une vraie délégation du pouvoir? Est-ce que cela cadre bien avec le modèle dont vous nous avez parlé?

**M. Aucoin:** Selon ma définition, c'est une vraie délégation des pouvoirs. La Commission de la fonction publique délègue ce pouvoir au sous-ministre. Ce dernier peut user de ce pouvoir.



person who does the delegating can take back the authority if there has been misuse of that authority. It is not a devolution. They are not giving it away so that it is gone forever.

When I say that deputies cannot be held accountable to Parliament, I do not mean that they could not answer to Parliament. They could certainly do that.

However, accountability has two components. One is answering to a body. The other is the capacity of the body to hold to account. Parliament does not have the capacity to take away a delegation, to discipline a deputy, or to fire a deputy.

The Public Service Commission, as a result, is an odd creature. I will admit that. It is the nature of the non-partisan staffing process that makes this the issue.

**Senator Furey:** I certainly agree. I should have used the word "accountable," not "answerable." There is certainly a huge difference.

I see the authority to hire being delegated to a deputy minister or deputy head as falling a little bit outside of the model that you laid out for us in your openings remarks in that it does not quite fit as neatly as you would tend to like it to fit. Deputy ministers, for all intents and purposes, will be doing the hiring, even though the commission has the power to revoke that authority. They will be making these decisions once the authority is delegated to them. Is that not so?

**Mr. Aucoin:** Yes, of course. That is the point. You want them to make these decisions. However, if they start to engage in, or allow others to engage in, appointments on the basis of political influence or appointments are made with an abuse of authority or favouritism, that delegation can be taken away. As well, the appointment can be revoked in particular circumstances. That will happen.

If the Public Service Commission plays its role properly, it will impose sanctions on individuals. It will not be talking about department X. It will be talking about Suzanne Morris, who is the head of that department, losing the delegation.

A certain deputy could have his delegation taken away or more conditions imposed on him than someone else. The appointment that a deputy or one of his or her staff recently made could be revoked. To my mind, that is significant power.

If the commission does its job well, it will use those powers and not try to create rules. They should not say, "A mistake was made, and so we need a new rule." That would be, once again, going the route of judicialization.

The rules are clear. You cannot abuse power, and you cannot allow political influence. That is clear. That is in the act.

Dans n'importe quel système de délégation de l'autorité, la personne qui délègue un pouvoir peut le reprendre en cas d'usage abusif. Il ne s'agit pas d'un transfert. Ce pouvoir n'est pas abandonné à tout jamais.

Lorsque je dis que les sous-ministres ne peuvent pas être tenus responsables par le Parlement, je ne veux pas dire qu'ils ne devraient pas répondre de leurs actes devant lui. Ils pourraient certes le faire.

Cependant, la reddition des comptes comporte deux volets. L'un est de répondre de ses actes devant une entité. L'autre est la capacité de l'entité de tenir responsable. Le Parlement n'a pas la capacité d'annuler la délégation d'un pouvoir, d'imposer des mesures disciplinaires à un sous-ministre ni de le renvoyer.

La Commission de la fonction publique est donc un organisme étrange. Je vais l'admettre. C'est la nature du processus de dotation impartial qui constitue la question.

**Le sénateur Furey:** Je suis certes d'accord. J'aurais dû parler de la reddition des comptes et non du fait de répondre de ses actes. La différence est certainement énorme.

Je constate que la délégation du pouvoir d'embaucher à un sous-ministre ou à un administrateur général ne cadre pas tout à fait avec le modèle que vous nous avez exposé au début, c'est-à-dire pas aussi bien que vous le souhaiteriez. Les sous-ministres, à toutes fins pratiques, effectueront l'embauche, même si la Commission est autorisée à leur retirer le pouvoir d'embaucher. Ce sont les sous-ministres qui décideront des nominations une fois qu'ils auront obtenu l'autorisation, n'est-ce pas?

**M. Aucoin:** Oui, bien sûr. C'est là le but. Nous voulons que ce soit eux qui prennent ces décisions. Toutefois, s'ils commencent à effectuer ou à permettre à d'autres d'effectuer des nominations politiquement motivées ou des nominations qui résultent d'un abus de pouvoir ou de favoritisme, le pouvoir d'embaucher peut leur être retiré. En outre, la nomination peut être annulée dans des circonstances particulières. Cela se produira.

Si la Commission de la fonction publique joue son rôle convenablement, elle imposera des sanctions aux personnes en cause. Ce n'est pas le ministère qui perdra le pouvoir d'embaucher, mais bien le dirigeant du ministère en question.

Le pouvoir pourrait être retiré à un sous-ministre ou davantage de conditions pourraient lui être imposées par rapport à un autre sous-ministre. La nomination qu'un sous-ministre ou que l'un des membres de son personnel a effectuée peut être annulée. Selon moi, il s'agit d'un pouvoir considérable.

Si la Commission effectue bien son travail, elle utilisera son pouvoir et n'essaiera pas de créer des règles. Elle ne devrait pas déclarer qu'il faut une nouvelle règle parce qu'une erreur a été commise. Ce serait encore une fois emprunter la voie de la judiciarisation.

Les règles sont claires. Vous ne pouvez pas abuser de votre pouvoir ni autoriser l'influence politique. Cela est clair. C'est écrit dans la loi.

Everyone is clear about what the abuse of authority means. It means rigging the system or hiring someone who has no right to have the job just because they are your favourite.

**Senator Furey:** You are still a proponent of this new system as opposed to having all staffing retained in the commission?

**Mr. Aucoin:** All staffing authority, yes.

**Senator Furey:** Thank you very much.

**Senator Kinsella:** Professor Aucoin, pages 107 and 108 of the bill deal with the exercise of senior human resources management and the responsibility of the Treasury Board. Some of the particular responsibilities are outlined. The House amendment, at paragraph (h) addresses the fact that the Treasury Board would have the responsibility to "establish policies or issue directives respecting the disclosure by persons employed in the public service of information concerning wrongdoing..." That is the Mickey Mouse whistle-blowing provision that was put in the bill at committee stage in the other place.

I was pleased to hear you testify that, in this day and age, we need a legislation-based, whistle-blowing mechanism. We can work on whatever that model would be, but we do need a legislative model.

What we are dealing with here, of course, is the public service, although a small part of it. As your academic colleagues said last night, we are not dealing directly with the heretic community of public agencies, nor with the whole federally regulated private sector.

Do you believe that we need whistle-blowing legislation in the private sector as well as in the public sector?

**Mr. Aucoin:** I have not given any consideration to that subject outside of the public sector, so I really should not comment on it. My interest here is that we extend it as broadly as we can within the public sector.

There are reasons why some organizations, such as Crown corporations, have the structures they do, which Ted Hodgetts has referred to as structural heretics.

I should mention that, over the years, there have been changes, especially since Professor Hodgetts wrote his famous textbook. In particular, in 1984, the Conservative government made amendments to the Financial Administration Act that significantly improved issues of ministerial responsibility and accountability for Crown corporations. In most respects, those organizations are much less heretical, if I can use that word.

His reference to the so-called independent foundations that your committee has paid some attention to in the past falls outside that. They are more than structural heretics, and they are beyond the pale, because they are essentially no longer government organizations. They are private institutions, and the

Tout le monde sait exactement ce qu'est l'abus de pouvoir. C'est manipuler le système ou embaucher quelqu'un qui n'a aucun droit d'obtenir l'emploi simplement parce que vous le préférez.

**Le sénateur Furey:** Vous préférez toujours que ce nouveau système soit mis en oeuvre plutôt que la Commission conserve seule le pouvoir d'embaucher?

**M. Aucoin:** Tout le pouvoir, oui.

**Le sénateur Furey:** Je vous remercie beaucoup.

**Le sénateur Kinsella:** Monsieur Aucoin, les pages 107 et 108 du projet de loi concernant la gestion des ressources humaines et les responsabilités du Conseil du Trésor. Certaines des responsabilités particulières sont exposées. L'amendement apporté par la Chambre à l'alinéa h) porte sur le fait que le Conseil du Trésor aurait la responsabilité «d'élaborer des lignes directrices ou des directives concernant la communication par les personnes employées par la fonction publique de renseignements sur les actes fautifs [...]» Il s'agit de la disposition ridicule sur la dénonciation qui a été ajoutée au projet de loi à l'étape de l'étude en comité à l'autre endroit.

J'ai été heureux de vous entendre déclarer que, à notre époque, nous avons besoin de règles de nature législative régissant la dénonciation. Nous pouvons travailler à l'élaboration d'un modèle, mais il doit figurer dans la loi.

Nous traitons ici bien sûr de la fonction publique, mais une petite partie de celle-ci. Comme vos collègues universitaires l'ont dit hier soir, nous ne traitons pas directement de tous les organismes publics ni de l'ensemble du secteur privé régit par le gouvernement fédéral.

Estimez-vous que nous avons besoin d'une loi en matière de dénonciation dans le secteur privé ainsi que dans le secteur public?

**M. Aucoin:** Je ne me suis pas penché sur la nécessité d'une telle loi pour le secteur privé, alors je devrais m'abstenir de formuler des commentaires. Ce qui m'intéresse, c'est d'étendre ce type de loi à la plus grande portion possible du secteur public.

Il existe des raisons pour lesquelles certains organismes, comme des sociétés d'État, possèdent les structures qu'ils ont, que Ted Hodgetts a appelé des aberrations structurelles.

Je devrais mentionner que, au fil des ans, il y a eu des changements, particulièrement depuis que M. Hodgetts a écrit son célèbre manuel. En particulier, en 1984, le gouvernement conservateur a apporté des modifications à la Loi sur la gestion des finances publiques qui ont réglé dans une large mesure les problèmes concernant la responsabilité des ministères et la reddition des comptes chez les sociétés d'État. Dans la plupart des cas, ces organismes sont beaucoup moins aberrants, si je puis utiliser ce mot.

Ces prétendues entités indépendantes, comme M. Hodgetts les appelle, que votre comité a étudiées par le passé sont distinctes. Elles sont davantage que des aberrations structurelles, car elles ne sont plus essentiellement des organismes gouvernementaux. Elles sont des institutions privées et jouissent de fonds privés. C'est là



money they have is private. That was my major concern. They should be brought back into the fold by being made government organizations.

The whistle-blowing provision should extend to the broad public sector. I see no reason for making distinctions on that matter because all organizations that are in the public sector at some point are within the fold of Parliament. Whether it should go beyond that into the private sector, particularly if it is the same piece of legislation, is something on which I cannot comment.

**Senator Kinsella:** In your presentation this morning, I underscored your observation that the Public Service Commission should stand aside and function as an overseer, auditor and investigator. I welcomed that observation. Of course, this is why I think that the Public Service Commission could be an ideal place for the whistle-blowing machinery, and it would not be difficult to include in the schedule that that would cover agencies beyond the immediate public service. That would be easy to do.

What I was a little bit surprised by, and what I would like to engage you on, is your view that the President — and I do not know why we use that title since I think “chair” or “chief commissioner” is perfectly good Canadian terminology — of the Public Service Commission ought not to be an ongoing member of the deputy minister community. Is there not a case to be made that, by working and being part of that community, the commissioner and the commission remain fully cognizant of what is going on in the public service? At the deputy minister breakfasts and monthly dinners, many things that are going on are shared. It is valuable information for the Public Service Commission to have, and it can be gained through that means.

The other matter that I perhaps would quarrel with you on, or at least engage in debate with you on, is your suggestion that the post of the president should be an official's final position. What I do not like about this bill is the diminution of the Public Service Commission, although you rightly point out there is a strengthening in part of its responsibility. I would think that the chair of the Public Service Commission ought to be the best of the brightest, the most dynamic and most energetic, with innovative and creative ideas, as opposed to someone who has this as her or his final posting.

I am not convinced, from the experience of the past 20 years of heads of the commission who belonged to the deputy minister community, who completed a 10-year stint — although, as somebody pointed out, very few have gone 10 years — and who then went back into a line department or a central agency, that they did not bring something from the perspective they gained at the Public Service Commission. Is there not a case to be made on the other side?

**Mr. Aucoin:** Absolutely. There are always trade-offs to be made in making these decisions.

In the Canadian tradition, there was a point in time when the President of the Public Service Commission did stand back, particularly when the Public Service Commission staffed the public service itself, not the departments. It did not delegate, as it

ma principale préoccupation. Ces institutions devraient redevenir des organismes gouvernementaux.

La disposition sur la dénonciation devrait s'appliquer à l'ensemble du secteur public. Je ne vois aucune raison pour laquelle des différences devraient être établies, car l'ensemble des organismes du secteur public ont un lien à un moment donné avec le Parlement. Quant à savoir si la disposition devrait s'appliquer au secteur privé, surtout s'il s'agit de la même loi, je ne peux pas formuler de commentaires à ce sujet.

**Le sénateur Kinsella:** Lors de votre exposé ce matin, j'ai été ravi de vous entendre dire que la Commission de la fonction publique devrait s'en tenir à un rôle de superviseur, de vérificateur et d'enquêteur. Bien sûr, c'est pourquoi je pense que la Commission de la fonction publique serait l'entité idéale pour mettre en application la disposition sur la dénonciation et qu'il ne serait pas difficile de préciser dans la loi que la disposition s'applique aux organismes publics qui ne font pas directement partie de la fonction publique. Cela serait facile à faire.

Ce qui m'a étonné un peu, c'est votre opinion selon laquelle le président — et je ne sais pas pourquoi nous utilisons ce titre puisque selon moi le terme commissaire en chef est tout à fait convenable — de la Commission de la fonction publique ne devrait pas être un sous-ministre. Ne peut-on pas faire valoir qu'en étant sous-ministre, le commissaire, et par conséquent la Commission, demeure entièrement au courant de ce qui se passe dans la fonction publique? Lors des petits déjeuners et des dîners mensuels des sous-ministres, beaucoup d'information sur ce qui se passe est partagée. Il s'agit d'information précieuse pour la Commission de la fonction publique qui peut être obtenue de cette façon.

Là où je dois vous faire savoir que je ne partage pas votre point de vue, ou du moins que je dois en discuter avec vous, c'est à propos du fait que le poste de président devrait être le dernier poste d'un fonctionnaire. Ce qui ne me plaît pas à propos du projet de loi, c'est qu'il diminue la Commission de la fonction publique, quoique vous affirmiez avec justesse qu'il accroît ses responsabilités. J'estime que le président de la Commission de la fonction publique devrait être la personne la plus brillante, la plus dynamique et la plus énergique et posséder des idées novatrices et créatives, plutôt qu'une personne qui est en fin de carrière.

Je ne suis pas convaincu que les sous-ministres qui ont dirigé la Commission au cours des 20 dernières années pendant des mandats de 10 ans — quoique, comme quelqu'un l'a fait remarquer, très peu sont restés pendant 10 ans — et qui sont ensuite retournés dans un ministère ou un organisme central n'ont rien rapporté du point de vue qu'ils ont acquis au sein de la Commission de la fonction publique. N'y a-t-il pas là un point à faire valoir?

**M. Aucoin:** Tout à fait. Il y a toujours des concessions à faire.

À une époque, le président de la Commission de la fonction publique se tenait à l'écart, surtout lorsque c'était la Commission qui s'occupait de la dotation des postes et non pas les ministères. Elle ne déléguait pas cette tâche, comme elle le fait maintenant.

does now, even before this bill. Then it was more independent. Of course, the concept of the deputy minister community then was not as tight as it is now. They did not meet as often as they do now. They now function more as a corporate group.

There was less need back at that time for the President of the Public Service Commission to consider imposing any kind of discipline on deputy ministers because the people doing the work of staffing were members of the Public Service Commission. That began to change when delegations started to occur. It has been going on for some years now. It is not being introduced in this bill.

Two things happened. The President of the Public Service Commission became more and more a member of the deputy minister community, and the deputy minister community itself became more and more of a team which functioned as the senior executive. In that context, yes, there is an advantage to knowing what is going on inside the system. There is also a disadvantage sometimes in knowing what is going on in the system. Sometimes you do not want to know.

It is also more difficult to discipline your colleagues when you are a member of the team, and that is why I also say it is more difficult if you are mid-career and the President of the Public Service Commission. You may want to be the Clerk some day, but you would be disciplining people who might be able to affect your future. I think that is a no go.

You do make trade-offs in this system, but if we want to have the kinds of checks and balances that we are talking about, now that we are delegating, significantly, authority into departments, we need the checks even more. That is what this bill does. The status of the President of the Public Service Commission will go up, not down.

As well, with respect to being at the end of a career, what you want in this position is a guardian. You do not want an entrepreneur. If you are to have innovation, it should be occurring in the departments in the way that people manage the staffing system, et cetera. You want someone to guard the public interest.

That person has to be senior enough to know the games that are played, to be able to stand up to his or her colleagues, and to be able to impose the checks and balances. As I was saying earlier, the kinds of personal disciplines or sanctions to be imposed will be tough to make. You will be coming down hard on your colleagues, if you have the courage to do it, and I think the system will require that to be done.

Going back to Senator Bolduc's point, the concerns that he has require a guardian, because competition has to be the norm. You want the best and the brightest. We used to have a public service that prided itself on being the best and the brightest.

I still think we have one of the better public services in the world, but we do know that we have slipped in terms of getting the best and brightest. The images of the public service and

Jadis, elle était davantage indépendante. Bien sûr, la relation entre les sous-ministres n'était pas aussi étroite qu'elle l'est actuellement. Ils ne se réunissaient pas aussi souvent que maintenant. Ils forment aujourd'hui davantage un groupe.

À cette époque, il était moins nécessaire pour le président de la Commission de la fonction publique d'envisager d'imposer des mesures disciplinaires aux sous-ministres, car les personnes qui effectuaient la dotation étaient des membres de la Commission. Cela a commencé à changer lorsque la délégation de pouvoirs s'est amorcée, c'est-à-dire il y a quelques années. Elle ne fait pas l'objet du présent projet de loi.

Deux choses se sont produites. Le poste de président de la Commission de la fonction publique a eu de plus en plus tendance à être occupé par un sous-ministre, et les sous-ministres ont formé de plus en plus une équipe qui fonctionne comme un dirigeant. Dans ce contexte, il existe en effet un avantage à connaître ce qui se passe au sein du système. Mais il existe aussi parfois un désavantage à connaître ce qui se passe. Quelquefois, il vaut mieux ne pas savoir.

Il est également plus difficile d'imposer des mesures disciplinaires à vos collègues membres de l'équipe, et c'est pourquoi j'affirme aussi qu'il est plus difficile de le faire si vous êtes en milieu de carrière et le président de la Commission de la fonction publique. Vous occuperez peut-être un poste inférieur un jour, mais entre-temps vous imposeriez des mesures disciplinaires à des gens qui plus tard pourraient être en mesure d'influencer votre avenir. Je crois que cela ne va pas.

Il faut faire des concessions, mais si nous voulons avoir le type de freins et contrepoids dont nous parlons, maintenant que nous déléguons considérablement de pouvoirs aux ministères, nous avons d'autant plus besoin de freins. C'est ce que fournit le projet de loi. Le statut du président de la Commission de la fonction publique sera plus important, non pas l'inverse.

Par ailleurs, quant au fait d'être en fin de carrière, je dirais que le président doit être un gardien. Il ne faut pas un entrepreneur. L'innovation doit avoir lieu au sein des ministères en ce qui a trait à la façon dont les gens gèrent le système de dotation. Il faut quelqu'un qui veille sur l'intérêt public.

Cette personne doit détenir assez d'expérience pour connaître les rouages, être en mesure de faire face à ses collègues et être capable d'appliquer les freins et contrepoids. Comme je l'ai dit plus tôt, les mesures disciplinaires ou les sanctions seront difficiles à imposer. Vous serez sévère à l'endroit de vos collègues, si vous avez le courage de l'être, et je crois que c'est ce que le système exigera.

Pour revenir au point qu'a fait valoir le sénateur Bolduc, je dois dire qu'un gardien est nécessaire, car les concours doivent être la norme. Nous voulons les meilleurs et les plus brillants. La fonction publique se vantait jadis de détenir les meilleurs et les plus brillants.

Je crois encore que nous possédons l'une des meilleures fonctions publiques au monde, mais nous savons que nous nous sommes laissés aller au chapitre du recrutement des meilleurs et



bureaucracy-bashing have not helped. There are a number of options in the private sector. Those are a few of the number of reasons that it has been difficult to recruit people to the public sector. I believe that is now turning around, but it means that one really wants a strong guardian in the process.

In some processes you will have competition for entry to the service. I think we must get back to that. That runs against the grain in some aspects of Canadian public life because it is very elitist.

[Translation]

**Senator Gauthier:** I have always been somewhat mystified by the role of the Clerk of the Privy Council. The clerk recommends the appointment of deputy ministers. Basically, he is the deputy ministers' boss. His role is not often discussed. The Clerk of the Privy Council has an important role in coordinating government operations. I do not believe that the president of the Public Service Commission plays any role in subcommittees and committees of deputy ministers and assistant deputy ministers.

For example, when I became a senator in 1972, we were in the midst of an official languages crisis and the president of the Public Service Commission was on a kind of crusade. If you remember, between 1972 and 1975 language training and the whole translation and interpretation field was an ambitious concept. At the time, the president of the Public Service Commission had been strongly criticized by the media. As a result, he had a great deal of ground to make up and I believe it was somewhat unfair and somewhat inappropriate.

Mr. Aucoin, earlier you said that the Public Service Commission should once more be given the task of appointing candidates. I agree with that, with some reservations, however. Deputy ministers come under the authority of the Clerk of the Senate. How could we encourage the Clerk of the Privy Council to become more involved? The current clerk is doing very good work. However, we have often had clerks who were less involved, less visible, and who were not at all involved in public debate. Should the clerk have more control over deputy ministers? Should he be involved in the delegation of authority, in appointments and in staffing?

[English]

**Mr. Aucoin:** I did mention briefly the question of deputy ministers, but it is important to emphasize that deputy ministers are not part of the public service. They are not appointed by the Public Service Commission. They are Order in Council appointments selected by the Prime Minister. The Public Service Commission has nothing whatsoever to do with deputy ministers. Once one is appointed to be a deputy minister, one moves out of the public service.

des plus brillants. La mauvaise presse qu'a eue la fonction publique et la bureaucratie n'a pas aidé. Il existe un certain nombre d'options dans le secteur privé. Je n'ai exposé que quelques-unes des nombreuses raisons pour lesquelles il a été difficile de recruter des gens pour le secteur public. Je crois que la situation est en train de changer, mais cela signifie qu'il faut un gardien vigilant dans le cadre du processus.

Dans certains cas, il y aura un concours d'entrée dans la fonction publique. Je pense que nous devons y revenir. C'est contraire à certains aspects de la vie publique canadienne parce que c'est très élitiste.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** J'ai toujours été un peu mystifié par le rôle du greffier du Conseil privé. Cette personne recommande la nomination des sous-ministres. Il est en fait le patron des sous-ministres. On ne parle pas souvent de son rôle. Le greffier du Conseil privé a un rôle important à jouer pour coordonner le travail du gouvernement. Je ne crois pas que le président de la Commission de la fonction publique ait un rôle à jouer dans les sous-comités et les comités des sous-ministres ou des sous-ministres adjoints.

Prenons l'exemple suivant. À mon arrivée au Sénat, en 1972, il y avait une crise au sujet des langues officielles alors que le président de la Commission de la fonction publique s'était livré à un genre de croisade. Vous vous souviendrez qu'entre 1972 et 1975, la formation linguistique et le domaine de la traduction et de l'interprétation représentaient un projet fort ambitieux. À cette époque, le président de la fonction publique avait fait l'objet de fortes critiques de la part des médias. Il a d'ailleurs dû payer une dette à cet égard de façon un peu injuste et pas tout à fait conforme, à mon avis.

Monsieur Aucoin, vous avez indiqué plus tôt que la Commission de la fonction publique devrait reprendre ses fonctions de nomination. Je suis d'accord avec cet énoncé, cependant avec la réserve suivante. Les sous-ministres agissent sous l'autorité du greffier du Sénat. Comment pourrait-on inciter le greffier du Conseil privé à avoir une implication plus dynamique? Le greffier actuel accomplit un très bon travail. Nous avons toutefois eu fréquemment en poste des greffiers moins impliqués, peu visibles et surtout absents des débats publics. Le greffier devrait-il avoir plus de contrôle sur les sous-ministres? Devrait-il jouer un rôle dans la délégation des pouvoirs, la nomination, la dotation?

[Traduction]

**M. Aucoin:** J'ai parlé brièvement des sous-ministres, mais il faut souligner que les sous-ministres ne font pas partie de la fonction publique, ils ne sont pas nommés par la Commission de la fonction publique. Ils sont nommés par décret et choisis par le premier ministre. La Commission de la fonction publique n'a rien à voir avec les sous-ministres. Quand un employé est nommé sous-ministre, il sort de la fonction publique.

The Canadian tradition has always been that we appoint people from the career public service to be deputy ministers. The appointment is a prime ministerial prerogative in Canada. In some countries it is not. In a tradition going back some decades, our Clerk of the Privy Council is the deputy minister to the Prime Minister, if you like, and advises who should become deputy ministers.

The Clerk of the Privy Council has also been appointed as head of the public service. While the Clerk of the Privy Council has no authority over any of this, because it is all advisory, the clerk's role is, as you pointed out, senator, critical in this context. The tradition in Canada is that the clerk makes the appointment. Previous clerks to whom I have spoken have said that prime ministers rarely intervene; they do accept it. People who want to be deputies or deputies who want to move up the deputy-ministerial pecking order know it is the clerk who actually makes the decision.

There is a new guide for deputy ministers on the PCO Web site. That and other documents there make it clear that the boss of the deputy ministers is the Clerk of the Privy Council, including over things like performance assessments and pay. The clerk is the head in this regard.

The President of the Public Service Commission has played some role by being a member of the coordinating committee of deputy ministers in that kind of process. I suggest that that person move out as a consequence of that. The commission would be, in my view, even less involved in this process.

When I mentioned that we might want to think of a new process for moving to the appointment of deputy ministers, I had in mind the significant pressures around the world to politicize the senior positions of public service, either in terms of appointment or firing. In some jurisdictions, the position of what we call deputy minister is becoming very politicized. There have been major claims in Australia in this regard over the last while.

Margaret Thatcher was the first Prime Minister of Britain who ever questioned a recommendation about the appointment of a permanent secretary. Since then, there have been claims that prime ministers are playing a more aggressive role. It is not so much an issue of appointing partisan people as it is asking, as Margaret Thatcher was wont to put it, "Is he or she one of us?" That means, does the person have a particular style and is he or she wont to have the same policy objectives as the government.

You can see well now in the current hearing going on in Britain the pressures on that government to engage in partisan spin. One of the chief persons involved in that controversy, Mr. Alastair Campbell, press secretary to Tony Blair, from the beginning has been accused of pressuring government press officers into putting the spin on government. The major issue has been there all the way through that process.

New Zealand is the only country that has moved away from that process. As long as there is a democratic check in the system, we might want to consider that.

Au Canada, la tradition veut que les sous-ministres soient nommés parmi les fonctionnaires de carrière. Leur nomination est une prérogative du premier ministre au Canada. Dans certains pays, ce n'est pas le cas. Selon une tradition vieille de quelques décennies, notre greffier du Conseil privé est le sous-ministre du premier ministre, si vous voulez, et il le conseille au sujet de ceux qui devraient devenir sous-ministres.

Le greffier du Conseil privé est la tête dirigeante de la fonction publique. Il n'a aucun pouvoir sur elle, parce qu'il agit seulement à titre consultatif, mais son rôle, comme vous l'avez souligné, sénateur, est crucial dans ce contexte. Selon la tradition établie dans notre pays, c'est le greffier qui fait les nominations. Les anciens greffiers à qui j'ai parlé m'ont indiqué que les premiers ministres interviennent rarement; ils acceptent leur décision. Ceux qui veulent devenir sous-ministre ou les sous-ministres qui veulent monter d'échelon savent que c'est le greffier qui prend la décision dans les faits.

Il y a un nouveau guide à l'intention des sous-ministres sur le site Web du BCP. Ce guide et d'autres documents indiquent clairement que le greffier du Conseil privé est le patron des sous-ministres, y compris pour des questions comme les évaluations de rendement et la rémunération. Le greffier est le responsable à cet égard.

Le président de la Commission de la fonction publique a joué un certain rôle à ce sujet en faisant partie du comité de coordination des sous-ministres. J'ai proposé qu'il n'en fasse plus partie. La commission serait, à mon avis, encore moins engagée dans le processus.

Quand j'ai signalé que nous pourrions songer à un nouveau processus de nomination pour les sous-ministres, je pensais aux énormes pressions exercées dans le monde pour politiser la nomination ou le renvoi des hauts fonctionnaires. Dans certains pays, les postes de sous-ministre deviennent très politisés. Il y a eu beaucoup d'allégations en ce sens en Australie dernièrement.

Margaret Thatcher est le premier premier ministre de Grande-Bretagne à jamais avoir mis en question une recommandation concernant la nomination d'un secrétaire permanent. Depuis, on a affirmé que les premiers ministres jouent un rôle plus actif. Ce n'est pas tellement une question de nommer des personnes partisans que de demander, comme Margaret Thatcher avait coutume de le faire: «Cette personne est-elle une des nôtres?», autrement dit est-ce qu'elle a un style particulier ou les mêmes objectifs que le gouvernement en matière de politiques?

On peut bien voir maintenant, avec ce qui se passe en Grande-Bretagne, qu'il y a eu des pressions pour que le gouvernement présente les faits de façon partisane. Un des principaux acteurs dans cette controverse, M. Alastair Campbell, conseiller de Tony Blair, a été accusé depuis le début d'avoir poussé les attachés de presse du gouvernement à présenter le gouvernement sous un jour favorable. Il en est question depuis le début.

La Nouvelle-Zélande est le seul pays qui s'est écarté de cela. Dans la mesure où il y a un contrôle démocratique dans le régime, c'est une voie que nous pouvons suivre.



**Senator Gauthier:** You talked about about there being no appointment other than through a competition. There is only one door for everyone to enter the public service. Right now we have what we call "exempt staff." After three years of working for a political person, you have access, on a preferential basis, to the Public Service Commission. I think that is wrong and you seem to agree. Am I right?

**Mr. Aucoin:** I do agree.

**Senator Comeau:** Mr. Aucoin, I would like to return to the question of bureaucratic patronage and to relate my concern about what may happen in practice. This is based on my experience. I served as a member of the House of Commons. There was often pressure to get people into jobs in the civil service. I do not think I am telling tales out of school by saying this. The pressure is always there. They are premium jobs, especially in rural areas where people see it as a means of getting into the public service. They are not quite sure how the system works. Once I explained to individuals that we had a Public Service Commission to which people should apply and that we had no control over the hiring of people into the public service, people were fairly well satisfied that it was out of our hands.

The problem that I see now is that by placing the hiring into the hands of area managers, regional directors, such as those in Fisheries and Oceans, Heritage Canada, Human Resources and a number of others, the local managers — the deputy heads as they are called in the bill — will be the local hiring people, the local kingpins. The pressure will then be on the member of Parliament, the minister, and the minister's staff locally, to cozy up to these individuals as the kingpins. Trust me, members of Parliament, ministers and ministers' staff can be very creative in cozying up to local kingpins. What will happen, in a practical sense, is that the backdoor will be open to get people into the public service through this means.

The Prime Minister himself set the bar some time ago when he indicated that a member of Parliament, regardless of his position, could call any individual within the public service and place pressure on that individual to do things. I do not think I need to give you an example, but I will. The President of the Federal Business Development Bank was called. As a member of Parliament, the Prime Minister called him up and placed pressure on him to get a loan for his friends.

The excuse that we had in the past, as members of Parliament and as ministers, was that we had a Public Service Commission that was responsible for this. We will no longer have that excuse. The pressure will be on members of Parliament to cozy up to these individuals and ensure that their friends get the jobs. How do we control this?

**Mr. Aucoin:** Ted Hodgetts mentioned that was one of the reasons for centralizing the system in the first place, namely, to take the pressures off people in the local areas.

I suppose you are all aware that two-thirds of the positions in the federal public service are not in Ottawa, they are out in the regions. You are talking about a lot of jobs.

**Le sénateur Gauthier:** Vous avez parlé de la possibilité de ne pas faire de nomination sans concours. Il y a une seule façon d'entrer dans la fonction publique. Actuellement, il y a ce que nous appelons le personnel «exonéré». Après avoir travaillé trois ans pour un parlementaire, on a accès, de façon préférentielle, aux emplois de la Commission de la fonction publique. Je pense que ce n'est pas raisonnable, et vous semblez d'accord, n'est-ce-pas?

**M. Aucoin:** Oui.

**Le sénateur Comeau:** Monsieur Aucoin, je voudrais revenir à la question du favoritisme bureaucratique pour savoir ce qui peut se passer concrètement. Quand j'étais député de la Chambre des communes, les gens nous demandaient souvent des emplois dans la fonction publique. Je ne pense pas raconter d'histoires en disant cela. La pression existe toujours. Ce sont de bons emplois, surtout dans les régions rurales où les gens estiment que c'est un bon moyen d'entrer dans la fonction publique. Ils ne savent pas vraiment comment le système fonctionne. Quand j'expliquais aux gens qu'ils devaient présenter une demande à la Commission de la fonction publique et que le recrutement des fonctionnaires échappait à notre contrôle, les gens se rendaient assez bien compte que nous n'avions aucun pouvoir là-dessus.

Je vois un problème si on confie le recrutement aux gestionnaires locaux, aux directeurs régionaux comme ceux de Pêches et Océans, de Patrimoine Canada, de Développement des ressources humaines et d'autres, parce que les gestionnaires locaux — ce qu'on appelle les administrateurs généraux dans le projet de loi — seront les recruteurs locaux, les bonzes des régions. Le député, le ministre et le personnel local du ministre seront alors incités à fraterniser avec eux. Croyez-moi, les députés, les ministres et les employés de ministres peuvent être très créatifs pour flirter avec ces gros bonnets locaux. Ce qui va en fait se passer, c'est qu'on va donner accès aux gens à la fonction publique par la porte d'en arrière.

Le premier ministre lui-même a donné le ton il y a quelques temps quand il a indiqué qu'un député, peu importe son rang, pouvait appeler un fonctionnaire et le pousser à faire certaines choses. Je ne pense pas avoir besoin de donner d'exemple, mais je vais le faire. Le président de la Banque de développement du Canada a reçu un appel. En tant que député, le premier ministre lui a demandé d'accorder un prêt à ses amis.

Jusqu'ici, nous pouvions nous justifier, comme députés et ministres, en disant que c'était la Commission de la fonction publique qui en était responsable. Nous ne pourrions plus le faire. Les députés seront incités à s'acoquiner avec ces fonctionnaires pour obtenir des emplois à leurs amis. Comment contrôler cela?

**M. Aucoin:** D'après Ted Hodgetts, c'est en fait une des raisons pour lesquelles on a centralisé le système, pour soustraire les gens aux pressions dans les régions.

J'imagine que vous savez tous que les deux tiers des postes dans la fonction publique ne se trouvent pas à Ottawa, mais dans les régions. On parle d'un grand nombre d'emplois.

If, on the one hand, MPs or senators or ministers are concerned about pressures that they want to deflect, all they have to do is still talk about the role of the Public Service Commission, which has the authority over this. In that sense, nothing has changed. On the other hand, if they want to get jobs for people, so they really do want to apply pressure, then it is a question of: Is this a good enough system? In part, you want to compare it to the present system, where the pressures can also be applied. The Public Service Commission role is not insignificant. Most jobs are being staffed in the local areas by local managers. As Scott Serson pointed out to you, he now has six auditors. The capacity to investigate all of this is not significant.

There are two points to be made. I am assuming that, if people on the political side want to deflect it, they can still do that. I do not see significant change there. However, if they want to apply pressure, what do local managers do? They must know that the delegation that they now have comes through their deputy and it is the deputy who will get in trouble if they start fooling around with appointments. It is also the case that, if the Public Service Commission, as the president says it will, will become more aggressive under this system, audits and investigations will occur and there are real sanctions involved. If area managers are found out, they will be fired for engaging in favouritism, as I think should occur in this case. Their careers are on the line. That is one resistance to pressure. The other is to do what is the appropriate thing to do. In the vast majority of occasions, that is to use competitions. That protects them. That is why it is a good principle. You get yourself in trouble when you go the non-competition route. Managers will be smart enough to figure it out.

I am arguing that in this new bill the incentives are there to perform better. Under the old bill, they were not there.

**Senator Oliver:** Mr. Aucoin, I would like to thank you for your excellent presentation. I have two short, precise questions.

The first comes from page 3 of your remarks. You state clearly that the proposed new system, which means Bill C-25, strengthens managerial accountability by placing the commission at greater distance from the executive administrative area but without reducing its powers.

It is the last phrase, "without reducing its powers," that I wanted to ask you about. The Public Service Commission now consists of three full-time commissioners. The bill proposes to reduce it to one with a group of part-times, who will likely be political appointees and will have political interference. Will that not weaken the system? You say "without reducing its powers." It is my view that its powers will be reduced under this bill. Could you explain that, please?

My second question is also precise. You did not comment on it today, but the biggest problem facing the public service in Canada today is that it is not representative. It does not represent the diversity of Canada and that is a major problem for those within

Si, d'un côté, les députés, les sénateurs ou les ministres veulent éviter les pressions, ils ont simplement à parler du rôle de la Commission de la fonction publique, qui est responsable de cette activité. À cet égard, rien n'a changé. D'un autre côté, s'ils veulent obtenir des emplois pour les gens, s'ils veulent vraiment exercer des pressions, il faut se demander si le système est assez efficace. Vous voulez le comparer au système actuel, qui permet d'exercer des pressions. Le rôle de la Commission de la fonction publique n'est pas négligeable. La plupart des emplois sont dotés dans les régions par les gestionnaires régionaux. Comme Scott Serson vous l'a fait remarquer, il compte maintenant six vérificateurs. La capacité d'enquêter à ce sujet n'est pas importante.

Il y a deux observations à faire. Je présume que, si les politiciens veulent contrer la pression, ils peuvent encore le faire. Je ne vois pas de changement important à ce sujet. Cependant, s'ils veulent exercer des pressions, que font les gestionnaires locaux? Ils doivent savoir que ce sont les sous-ministres qui leur délèguent le pouvoir et que c'est le sous-ministre qui va se retrouver dans l'embarras s'ils commencent à faire des folies avec les nominations. Il faut aussi dire que, si la Commission de la fonction publique, comme son président l'a indiqué, sera plus active, des vérifications et des enquêtes auront lieu et il y aura de réelles sanctions qui vont s'appliquer. Si on découvre que des gestionnaires locaux ont fait preuve de favoritisme dans l'embauche, ils vont être renvoyés, ce qui doit être le cas, je pense. Leur carrière est en jeu. C'est une façon de contrer la pression. Ensuite, il faut se demander ce qu'il est bon de faire. Dans la vaste majorité des cas, il faut faire des concours. C'est un moyen de protection. C'est la raison pour laquelle c'est un bon principe. Vous vous attirez des ennuis quand vous ne faites pas de concours. Les gestionnaires vont être assez intelligents pour s'en rendre compte.

Je crois que le nouveau projet de loi incite à faire mieux, ce que ne faisait pas la loi avant.

**Le sénateur Oliver:** Monsieur Aucoin, j'aimerais vous remercier de votre excellent exposé. J'ai deux questions courtes et précises à poser.

La première fait référence à la page 3 de votre mémoire. Vous dites clairement que le nouveau système qui est proposé dans le projet de loi C-25 renforce la responsabilité des gestionnaires en distançant la Commission des activités administratives, sans pour autant en réduire les pouvoirs.

C'est justement sur ce dernier bout de phrase que j'aimerais vous interroger. La Commission de la fonction publique comprend actuellement trois commissaires à temps plein. Le projet de loi propose qu'il y en ait qu'un auquel serait associé un groupe de commissaires à temps partiel, ce qui suppose des nominations politiques et de l'ingérence politique. Cela ne va-t-il pas affaiblir le système? Vous dites que ses pouvoirs ne seront pas réduits, mais je pense qu'ils vont l'être en vertu du projet de loi. Pourriez-vous me donner des explications, je vous prie?

Ma deuxième question est aussi précise. Vous n'en avez pas parlé aujourd'hui, mais le plus important problème de la fonction publique au Canada est le fait qu'elle n'est pas représentative. Elle ne représente pas la diversité du Canada et c'est un grave



and without. Would you comment on whether or not this piece of framework legislation should address this issue in a major way rather than just in a preambular way?

**Mr. Aucoin:** On your first point, with respect to the phrase, “without reducing its powers,” I was using the word “powers” here in the sense of statutory authority. It has the authority to do the things that I said it would do, and I think those are significant.

If you want to use the word “powers” more generally to include capacity, which means both authority and, perhaps, budgetary resources, the number of staff and those sorts of things, I think I have already addressed that. It is an issue of the extent to which Parliament keeps pressure on government to have this body have that kind of budgetary authority, which means staff.

As to the commission having a full-time chair and part-time members, I must admit that I cannot recall the rationale for that. I do not know if I ever did. If I did, I have forgotten, and there are reasons for that.

I do not see the part-time positions being political appointments in the pejorative sense, meaning the appointment of party hacks. It is important to remember that the Office of the Auditor General is a pretty powerful agency and there is not a commission there. There is an Auditor General and then a staff. It does not necessarily follow that having part-time commissioners might reduce the powers. In fact, it could enhance those in many ways, particularly if there are more than two. For one thing, it could become more representative. It could have people across the country who do not expect to be in Ottawa all the time. You could enhance capacity in that way. You could deal with some of the pressures that other senators were talking about. People who are closer to the ground, for example, area managers, could help a lot.

I am not concerned about any reduction in real capacity.

**Senator Mahovlich:** Less is more.

**Mr. Aucoin:** It might be.

The second point is that the major problem is that the public service is not as representative as it should be. That is always, in a certain sense, an ideal. The public service is representative in some respects, but it is not representative in others. It now does well in respect of official languages. It is doing better. If memory serves me correctly, it is doing much better than most other comparable jurisdictions with respect to gender. There are not as many women in the senior ranks as there should be, but go to the U.S., Great Britain or other countries and it looks much different. There has been a concerted effort here in Canada in that regard.

You are right, however, in that it is weak in other areas. Some of that has been compounded by restraint, for example, by people being the last ones in and the first ones out in terms of restraints. That has not helped. Some of it is hurt by the perception of the

problème pour les fonctionnaires et le reste de la population. Pourriez-vous m'indiquer si le projet de loi devrait traiter de cette question de façon détaillée et pas seulement dans le préambule?

**M. Aucoin:** Pour répondre à votre première question sur les pouvoirs de la Commission, dans le passage que vous citez, j'ai fait référence aux pouvoirs qui lui sont conférés par la loi. Elle a le pouvoir de faire ce que j'ai dit qu'elle ferait, et je pense que c'est important.

Si on comprend le mot «pouvoirs» dans son sens plus général de capacités, ce qui inclut à la fois son mandat et peut-être ses ressources budgétaires, le nombre d'employés et ce genre de choses, je pense avoir déjà abordé la question. C'est une question de savoir dans quelle mesure le Parlement fait pression sur le gouvernement pour qu'il lui accorde les budgets voulus, c'est-à-dire du personnel.

Pour ce qui est du poste de président à temps plein et des postes de membres à temps partiel, je dois admettre que je ne me rappelle pas quelle en est l'explication. Je me demande même si je l'ai jamais su et, si je l'ai su, je l'ai oublié; il y a des raisons qui motivent cette décision.

Je ne pense pas que les postes à temps partiel vont faire l'objet d'une nomination politique dans le sens péjoratif du terme, c'est-à-dire qu'on va nommer des personnes proches du pouvoir. Il est important de se rappeler que le Bureau du vérificateur général est un organisme assez influent. Il y a un vérificateur général et des employés. Il n'y aurait pas nécessairement réduction des pouvoirs si les commissaires travaillaient à temps partiel. En fait, les pouvoirs pourraient être accrus de bien des façons, surtout s'il y a plus de deux commissaires. Tout d'abord, la Commission pourrait être plus représentative. Elle pourrait réunir des gens de différentes régions du pays qui n'ont pas à être à Ottawa tout le temps. Sa capacité pourrait ainsi être accrue. Cela pourrait atténuer les pressions dont les autres sénateurs ont parlé. Ceux qui travaillent davantage sur le terrain, comme les gestionnaires régionaux, pourraient être fort utiles.

Je ne crains en aucune façon que sa capacité soit réduite.

**Le sénateur Mahovlich:** On gagne à simplifier.

**M. Aucoin:** Peut-être.

Vous avez parlé ensuite du fait important que la fonction publique n'est pas aussi représentative qu'elle devrait l'être. Dans un certain sens, on vise toujours un idéal. La fonction publique est représentative à certains égards, mais ne l'est pas dans d'autres cas. Elle s'en sort bien maintenant pour ce qui est des langues officielles. Elle fait des progrès. Si je ne m'abuse, elle est mieux placée que la plupart des autres administrations comparables pour ce qui est de la représentation des hommes et des femmes. Il n'y a pas autant de femmes qu'il le faudrait aux échelons supérieurs, mais aux États-Unis, en Grande-Bretagne et dans d'autres pays, la situation est bien différente. Il y a eu un effort concerté ici, au Canada, à ce sujet.

Vous avez cependant raison de dire qu'il y a des lacunes dans d'autres domaines. Dans certains cas, les compressions budgétaires ont accentué le problème, étant donné que les derniers arrivés sont les premiers à partir. Cela n'a pas aidé. La

public service. Over the last 20 years — and, in a way, that is what you are talking about — it has been difficult to recruit people, especially when there are options elsewhere. Who wants to work for a bunch of bureaucrats who cannot manipulate their way out of a paper bag?

As you well know, from our evidence at the Royal Commission on Electoral Reform, in looking at the participation of immigrant groups into the political process, it invariably takes a generation or two. We do know that some recent immigration into this country is of peoples from political regimes where working for the state would not rank high on their cultural priorities. There are adjustments to be made in that regard.

This bill helps enormously in this respect compared to the system we have now where we try to sort of shove “representativeness” into merit and I think we should not. They are two different things, and they are both legitimate. We need a representative public service and an important objective of that is to deal with it as a question of representation and not to make it a question of merit. Keep the two separate. As the bill is now structured, I think there is more discretion to deal with some of the difficult choices and the reconciliation that Mr. Hodgetts was talking about.

The Employment Equity Act is clear and you ought not to replicate it in this bill. Putting it in this proposed act in summary form will reduce the clarity. It properly belongs in the preamble. I do not think that is just a throwaway window dressing; that is where it should be.

**The Chairman:** We will have to end on that note, Professor Aucoin. The interest that your presentation has created here is evidenced by the fact that we have gone 15 minutes overtime. Thank you very much.

Honourable senators, if you want to talk about a unique perspective on these issues, you will have it in the person and in the experience of the Honourable Lloyd Francis. You have his biography there. Dr. Francis, to give him his proper academic title, started out as a public servant. He was the president of the Professional Institute of the Public Service of Canada, went into politics, was for many years a member of the House of Commons from various Ottawa-area ridings, served as Deputy Speaker and then Speaker of the House of Commons, Ambassador to Portugal, and he is a Privy Councillor. Those of us who have been around here for a while are delighted to see him back on Parliament Hill, if only for a short time.

Welcome, Mr. Francis. Please proceed.

[Translation]

**Mr. Lloyd Francis, Former Speaker of the House of Commons:** Honourable senators, thank you for affording me the privilege of appearing before you.

perception que les gens ont de la fonction publique entre aussi en ligne de compte. Depuis une vingtaine d'années — et c'est, d'une façon, ce dont vous parlez —, il est difficile de recruter des employés, surtout quand d'autres possibilités s'offrent à eux. Qui veut travailler pour une bande de fonctionnaires incompetents?

Comme les témoignages recueillis par la Commission royale sur la réforme électorale vous l'ont appris pour ce qui est de la participation des groupes d'immigrants au processus politique, il faut invariablement attendre une génération ou deux. Nous savons que certains de nos immigrants de récente date viennent de pays où travailler pour l'État est loin d'être une priorité. Il y a des mises au point à faire à ce sujet.

Le projet de loi est extrêmement utile à cet égard par rapport au régime actuel qui essaie d'associer la «représentativité» au mérite, ce que nous ne devrions pas faire parce que ce sont deux aspects différents qui sont tous les deux légitimes. La fonction publique doit être représentative et, pour qu'elle le soit, il ne faut pas faire de la représentation une question de mérite. Ce sont deux aspects distincts. Dans sa forme actuelle, le projet de loi offre plus de latitude pour effectuer certains choix difficiles et la réconciliation dont M. Hodgetts a parlé.

La Loi sur l'équité en matière d'emploi est claire et il n'est pas nécessaire de la reproduire dans le projet de loi. La résumer dans le projet de loi va en réduire la clarté. C'est dans le préambule qu'il doit en être question. Ce n'est pas de la poudre aux yeux; c'est là qu'est sa place.

**Le président:** Nous allons devoir nous arrêter là-dessus, monsieur Aucoin. Votre témoignage a suscité tellement d'intérêt que nous avons pris 15 minutes de retard. Merci beaucoup.

Honorables sénateurs, nous accueillons maintenant quelqu'un qui a un point de vue unique sur ces questions, et j'ai nommé l'honorable Lloyd Francis. Vous avez son curriculum vitae. M. Francis, qui est détenteur d'un doctorat, a commencé sa carrière comme fonctionnaire. Il a été président de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada; il s'est ensuite lancé en politique et a siégé pendant de nombreuses années à la Chambre des communes comme député de diverses circonscriptions de la région d'Ottawa; il a été vice-président, puis Président de la Chambre des communes, ambassadeur au Portugal, et il est membre du Conseil privé. Les parlementaires de longue date sont enchantés qu'il soit de retour sur la colline du Parlement, même si ce n'est que brièvement.

Bienvenue, monsieur Francis. La parole est à vous.

[Français]

**M. Lloyd Francis, ex-président de la Chambre des communes:** Honorables sénateurs, je vous remercie de m'accorder le privilège de me présenter devant vous.



[English]

Mr. Chairman, I am not presuming to make detailed comments on the bill before you. I have some general comments; some things that bother me mostly about items that are not in the bill that you are now studying.

In the early history of Canada, appointments to the public service were on patronage basis. In 1908, the Civil Service Commission was established to correct this. The commission, in the beginning, was given two functions: Appointment and audit, or verification of the appointments. Those two are contradictory. The body responsible for making appointments is to audit its own work. The initial emphasis was on appointment. This has shifted in recent periods to the audit process, and the appointment process has been made more flexible, a lot of it delegated under the principle of "let the managers manage."

You have seen an evolution in the functions of the commission. After this bill is adopted, as I am sure it will be and the government is obviously anxious to have it passed, the audit function will be a major responsibility of the Public Service Commission. This gives me a great deal of concern. The first concern I have is that they do not have the resources. From the evidence of Mr. Serson, did he say something like six or seven auditors when a decade ago they had far many more than that? How do they get these resources? They get resources through a budget process. What is the budget process for the Public Service Commission? It goes before Treasury Board. It is not a process in which any members of Parliament participate.

As Mr. Serson observed, the function of the commission now is to be a watchdog, and Treasury Board, like any other branch of government, does not like to be watchdogged. That was the expression Mr. Serson used. The process of getting the resources and the budget necessary to perform this function has to be faced very clearly by members of this committee and members looking at the legislation.

It is essential that some sort of parliamentary review take place by members of the Senate and of the House of Commons, to review this operation, make sure the function is being properly performed, make sure that the necessary resources are placed in the hands of the commission so that they can carry out this extremely important responsibility.

Mr. Chairman, when I was Speaker of the House I was terribly concerned about the proliferation of bodies reporting directly to Parliament. It started with the Auditor General, but he had a special committee and he got a great deal of attention for his or her work. Then came the Commissioner of Official Languages, the Privacy Commissioner, a whole host of bodies reporting to Parliament and no one was supervising them. The Public Service Commission was something of a hybrid. They reported through a minister, and the others did not even have a minister. However, the minister acts more as a post office, transmitting the report to

[Traduction]

Monsieur le président, je ne me permettrai pas de formuler des observations détaillées sur le projet de loi dont vous êtes saisi, mais seulement des commentaires généraux sur ce qui me dérange le plus, c'est-à-dire les aspects qui ne figurent pas dans ce projet de loi.

Au début de l'histoire du Canada, les nominations dans la fonction publique étaient faites par favoritisme. En 1908, la Commission du service civil, comme on l'appelait à l'époque, a été créée pour corriger la situation. Au début, la Commission remplissait deux fonctions. Elle faisait les nominations et les vérifiait, ce qui est contradictoire, puisque l'organisme responsable des nominations était aussi chargé de vérifier son propre travail. Au départ, on a mis l'accent sur les nominations. Plus récemment, c'est le processus de vérification qui a acquis de l'importance; on a assoupli le processus de nomination en déléguant beaucoup de pouvoirs pour laisser les gestionnaires faire leur travail.

Les fonctions de la Commission ont évolué. Quand le projet de loi sera adopté, comme je suis sûr qu'il le sera, et le gouvernement attend ce moment avec impatience, la fonction de vérification sera une responsabilité importante de la Commission de la fonction publique. La situation m'inquiète beaucoup, d'abord parce que je pense que la Commission n'a pas les ressources voulues. M. Serson n'a-t-il pas parlé de six ou sept vérificateurs, alors qu'il y en avait beaucoup plus il y a dix ans? C'est le processus budgétaire qui détermine les ressources. Et la Commission de la fonction publique doit présenter son budget au Conseil du Trésor. Aucun parlementaire n'intervient dans le processus.

Comme M. Serson l'a fait remarquer, la Commission a un rôle de chien de garde et le Conseil du Trésor, comme tous les autres services gouvernementaux, n'aime pas être surveillé de près. L'acquisition des ressources et du budget nécessaires à l'exercice de cette fonction doit être examinée directement par les membres de votre comité et par ceux qui examinent le projet de loi.

Il est essentiel que les sénateurs et les députés examinent cette activité, s'assurent que cette fonction est bien exercée et veillent à ce que la Commission dispose des ressources nécessaires pour remplir cette responsabilité extrêmement importante.

Monsieur le président, quand j'étais Président de la Chambre, la prolifération des organismes relevant directement du Parlement me préoccupait énormément. Il y a eu d'abord le vérificateur général, mais il y avait un comité spécial qui s'intéressait de près à son travail. Il y a eu ensuite le commissaire aux langues officielles, puis le commissaire à la protection de la vie privée, toute une série d'organismes relevant du Parlement, et personne pour les superviser. La Commission de la fonction publique était en quelque sorte un hybride. Elle rendait des comptes à un ministre, ce qui n'était même pas le cas pour les autres. Cependant, le

Parliament. The minister has not given the usual type of ministerial direction to the operations of the Public Service Commission, nor would one expect him or her to do so.

Now, how do we rectify what is an obvious gap in the administration of a growing body of people outside the regular public service and outside the scope of the Public Service Commission?

When I was Speaker I made the resolution that I would try to get a member of the House staff to review the budgets of these bodies reporting directly to Parliament. Summarize them, present an annual report to members of the House, and I think the Senate, and make sure that each is called in turn. John Grace, when he retired as Privacy Commissioner of Canada, told me he had never been called before a parliamentary committee in the entire period of operation. One might well ask, who was supervising him? He did not have to report to a minister. This is a serious matter.

I believe the matter is extended also to a subject that you yourself raised, Mr. Chairman, in the June meetings, and Professors Franks and Hodgetts have extended to the meetings, what is really a parallel public service. Now all of Canada Post, NAV Canada, Canada Customs and Revenue Agency, the whole host, they have over 100,000 employees now. The suggestion that somehow all of these are, shall we say, operating within the scope of the principle of merit is a heroic assumption. Mr. Chairman, I have to say to you that I think this is something that has to be looked at and looked at very seriously.

I have another concern, and it is a real concern, and I do not have any easy answer. We read in the press about Mr. Radwanski and Mr. Cochrane. I am mentioning names. The press has mentioned them. They had terrible expense accounts. The problem with the financial administration of Canada goes a lot further than expense accounts. I would like to know how many public servants in Canada felt that the Government of Canada had to pay their way to Calgary during the week of the stampede, a time when normally the Government of Alberta, I suggest, would not be operating quite as actively as it would at other times.

I would like to know how many public servants were paid for full leave when they had already taken part of it. Whistle-blowing is great and people have who have the courage to do it I do not in any way wish to discourage them. However, whistle-blowing cannot be relied upon as a regular way of correcting financial abuse.

I note Ms. Robillard said she would introduce provisions to protect whistle-blowers. I take nothing away from them, but what comes after the fact? Whistle-blowing leads to very bitter personal relationships. It cannot be relied on as the basis of a system of correction of financial abuse.

What I suggest to members of this committee is that at some point someone has to look at the operation of the financial control officers in the department. They are subject to the discipline of the deputy and the senior officers of the department,

ministre est davantage un messenger qui transmet le rapport au Parlement. Le ministre n'a jamais donné de consignes concernant les activités de la Commission de la fonction publique, et personne ne s'attendait à ce qu'il le fasse.

Comment corriger une lacune évidente concernant l'administration d'un nombre croissant d'employés qui ne font pas partie de la fonction publique régulière et ne relèvent pas de la Commission de la fonction publique?

Quand j'étais Président de la Chambre, j'ai décidé d'essayer de faire examiner les budgets de ces organismes relevant directement du Parlement par un employé de la Chambre. Je voulais qu'on résume les budgets, qu'on présente un rapport annuel aux députés, et aux sénateurs je pense, et qu'on convoque un représentant à tour de rôle. Quand il a quitté ses fonctions de commissaire à la protection de la vie privée du Canada, John Grace m'a dit qu'il n'avait jamais été convoqué devant un comité parlementaire durant toute la durée de son mandat. On peut se demander qui le supervisait. Il n'avait pas à rendre de comptes à un ministre. C'est grave.

Je crois que la question rejoint aussi un sujet que vous avez vous-même soulevé en juin, monsieur le président, tout comme MM. Franks et Hodgetts l'ont fait au cours des audiences, c'est-à-dire l'existence d'une fonction publique parallèle. Aujourd'hui, Postes Canada, NAV Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada comptent plus de 100 000 employés. Il est audacieux de prétendre que tous ces organismes respectent le principe du mérite. Monsieur le président, je crois que c'est un aspect qu'il faut examiner, et qu'il faut examiner très sérieusement.

Il y a autre chose qui m'inquiète vraiment, et je n'ai pas de solution facile à proposer. Il est question de M. Radwanski et de M. Cochrane dans les journaux. Je cite leurs noms parce que les médias en parlent. Ils avaient d'énormes comptes de dépenses. Le problème de l'administration financière du Canada va bien au-delà des comptes de dépenses. J'aimerais savoir combien de fonctionnaires au Canada ont le sentiment que le gouvernement doit leur payer un voyage à Calgary durant la semaine du stampede alors que le gouvernement de l'Alberta ne doit normalement pas être aussi actif à ce moment-là qu'à d'autres périodes.

J'aimerais savoir combien de fonctionnaires se sont fait payer des congés qu'ils avaient déjà pris en partie. C'est formidable de dénoncer, et je ne veux pas décourager ceux qui ont l'audace de le faire, mais on ne peut pas compter uniquement sur la dénonciation pour corriger les abus financiers.

Je sais que Mme Robillard a promis des dispositions pour protéger les dénonciateurs. Je ne veux rien leur enlever, mais qu'arrive-t-il après? Les relations personnelles se détériorent vraiment après une dénonciation. On ne peut se fonder là-dessus pour mettre fin aux abus financiers.

Je propose aux membres de votre comité d'examiner les activités des contrôleurs financiers des ministères. Ils sont assujettis aux règles des sous-ministres et des cadres supérieurs du ministère, et un contrôleur financier qui hésite à signer un



and a financial control officer who hesitates or refuses to sign a document on the belief that he or she has concerns about the propriety of the expenditure can be subject to an enormous amount of pressure and harassment.

The answer has to be found somehow in creating the independence of the financial control officers within the department, and perhaps, Mr. Chairman, one might consider whether they should be employees of Treasury Board, not subject to the discipline of the deputy minister of that department.

Somehow the position of the financial control officers must be strengthened. The only way a system can operate is in anticipation of events rather than after the event. I shudder every time I hear about whistle-blowing. It certainly cannot be relied on as a system of financial control.

Mr. Chairman, the committee has heard testimony from Professors Franks and Hodgetts. Professor Hodgetts was a year ahead of me at university, and that dates both of us. I am sure he has given testimony that will concern you, as it concerns me, about this expansion outside.

In no way do I wish to reflect negatively on the Public Service of Canada. We have a good and outstanding public service with many dedicated people. However, the changes in the direction of the philosophy of letting the managers manage — and I suggest that the bill before you is the high point of that direction — will be thwarted if we do not place resources in the hands of the Public Service Commission so they can perform a proper audit function. To do that, we must review the procedure by which the Public Service Commission acquires its budget.

We must also look at the whole business of these agencies being supervised and reported on, and perhaps members of this committee will have suggestions in that regard.

**The Chairman:** Many thanks, Mr. Francis. That was extremely interesting.

**Senator Bolduc:** You gave us a very good institutional analysis of your experience and the way you handled the situation of abuse. Mr. Aucoin also made a very interesting institutional analysis. I have repeatedly stressed the problem of merit. We have made a great deal of progress in Canada in the last 50 years with the system of public competition for entering into the public service, and also with respect to competitions for advancement and promotion within the civil service. As a general process, it has given us good results. However, I am a bit embarrassed by the fact that since 1993 we have lost sight of that.

The commission has always had a certain auditing function. For example, in the last 10 years they have delegated their recruitment and selection processes. No one has told us how many people are sanctioned by the commission if the processes are not correctly followed. However, I suspect that not many managers have been demoted because of wrongdoing.

Have you any comments on those two points?

document ou refuse de le faire parce qu'il a des doutes quant à la régularité d'une dépense peut subir des pressions ou être victime de harcèlement.

On pourrait résoudre le problème en assurant l'autonomie des contrôleurs financiers au sein des ministères et on pourrait peut-être, monsieur le président, songer à ce qu'ils soient des employés du Conseil du Trésor et non pas assujettis aux règles du sous-ministre du ministère.

Il faut consolider d'une certaine façon la situation des contrôleurs financiers. Pour qu'un système fonctionne bien, il vaut mieux prévenir que guérir. Je frissonne chaque fois que j'entends parler de la dénonciation. Il ne faut assurément pas compter sur elle pour assurer le contrôle financier.

Monsieur le président, le comité a entendu les témoignages de MM. Franks et Hodgetts. M. Hodgetts m'a précédé d'un an à l'université, ce qui ne nous rajeunit pas ni l'un ni l'autre. Je suis sûr que ce qu'il a dit sur l'expansion à l'extérieur va vous intéresser, comme elle m'intéresse.

Je ne veux en aucune façon discréditer la fonction publique du Canada. Notre fonction publique est excellente et composée de fonctionnaires consciencieux. Cependant, le principe selon lequel on veut laisser les gestionnaires faire leur travail — principe qui est grandement soutenu dans le projet de loi — sera compromis si on n'accorde pas de ressources à la Commission de la fonction publique pour qu'elle puisse remplir sa fonction de vérification. Il faut donc revoir le mécanisme par lequel la Commission de la fonction publique obtient son budget.

Il faut examiner le processus en vertu duquel ces organismes sont supervisés et doivent rendre des comptes, et peut-être que les membres de votre comité auront des propositions à faire à ce sujet.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Francis. C'était extrêmement intéressant.

**Le sénateur Bolduc:** Vous nous avez présenté une très bonne analyse institutionnelle de votre expérience et de la façon dont vous avez géré des abus. M. Aucoin nous a lui aussi présenté une analyse institutionnelle très intéressante. J'ai déjà souligné le problème du mérite à de nombreuses reprises. Nous avons fait beaucoup de progrès au Canada depuis 50 ans en ce qui concerne le processus de concours public pour entrer à la fonction publique et les concours d'avancement au sein de la fonction publique. Dans l'ensemble, ce régime a généré de bons résultats. Cependant, je suis un peu gêné du fait que depuis 1993, nous l'avons perdu de vue.

La Commission a toujours eu une certaine fonction de vérification. Par exemple, au cours des dix dernières années, elle a délégué ses activités de recrutement et de sélection. Personne ne nous a dit combien de gens ont subi des sanctions de la Commission parce que les règles n'ont pas été suivies adéquatement. Cependant, je serais porté à croire que bien peu de gestionnaires ont été démis de leurs fonctions pour avoir mal agi.

Avez-vous des observations à faire sur ces deux points?

**Mr. Francis:** The Public Service Commission had these two jobs — appointment and audit of the appointment process — and in many respects they are contradictory, and I can understand why there was an evolution in the direction of reducing the cumbersome public competition way of selection. However, it did safeguard the merit process. Compromises are taking place, without question. I can understand why you believe that there was a sacrifice when the delegation of authority went beyond a certain amount.

**Senator Bolduc:** I do not mind the delegation, but I would like to be sure that there will be competition. It does not have to be by the commission; it can be by the administration, as it probably is most of the time.

**Mr. Francis:** How do you protect merit when they are assessing it? I do not have a clear or easy answer to that. It is something we have to live with as best we can. However, I am gravely concerned if the commission does not have sufficient resources to audit. The system will collapse if it is not given substantially more resources than it has now.

**Senator Mahovlich:** I want to congratulate you, Dr. Francis. You made things very clear. I want to speak about whistle-blowers. The whistle-blower of all whistle-blowers was the fellow from Watergate known as Deep Throat, and to this day he remains in the shadows. Do you think that is the way we should go with our whistle-blowers?

**Mr. Francis:** No.

**Senator Mahovlich:** What do you recommend?

**Mr. Francis:** I do not have perfect answers, sir. As far as I am concerned, a whistle-blower is only operating after the fact, telling you something that has happened. The damage has been done when the whistle-blower speaks, and I want a system that is preventive, not one that operates after the fact.

**Senator Mahovlich:** Is the American system preventive now? Are they fool-proof?

**Mr. Francis:** I do not know. I cannot answer that.

**Senator Mahovlich:** No country yet has a system in place.

**Mr. Francis:** I am sure it is a problem in every country of the world, but that does not mean we do not have to think about it.

**Senator Beaudoin:** You said that you were concerned about the number of organizations reporting directly to Parliament and not reporting to a minister of the Crown. This is interesting. What distinction do you make? "Les grands commis de l'État" may sometimes report directly to Parliament. At least there is a tradition. What do you suggest should be done? Should it be done always by a minister and not directly to the legislative branch of the state?

**M. Francis:** La Commission de la fonction publique devait s'acquitter de deux tâches: l'affectation de personnel et la vérification du processus d'affectation. À de nombreux égards, ces deux tâches sont contradictoires, et je peux comprendre pourquoi on a eu tendance à vouloir réduire la lourdeur bureaucratique de la sélection par concours public. Cependant, elle a su conserver un processus axé sur le mérite. On fait des compromis, cela ne fait aucun doute. Je peux comprendre pourquoi vous estimez qu'on a fait un sacrifice lorsque la délégation des pouvoirs a dépassé un certain seuil.

**Le sénateur Bolduc:** La délégation de pouvoirs ne me pose pas problème en tant que telle, mais j'aimerais avoir la certitude qu'il y aura des concours. Ils ne doivent pas nécessairement être menés par la Commission elle-même; l'administration peut s'en charger, comme elle le fait probablement la plupart du temps.

**M. Francis:** Comment protège-t-on le mérite lorsqu'elle procède à des évaluations? La réponse à cette question ne me semble pas claire ni évidente. Nous devons composer avec cette réalité le mieux possible. Cependant, je suis très inquiet si la Commission n'a pas suffisamment de ressources pour effectuer des vérifications. Le régime va s'effondrer si on ne lui donne pas plus de ressources que maintenant.

**Le sénateur Mahovlich:** Je veux vous féliciter, monsieur Francis. Vous avez présenté les faits très clairement. J'aimerais aborder la question des dénonciateurs. Le plus grand dénonciateur est celui qui a dénoncé le Watergate et qu'on appelle communément Deep Throat, mais dont on ignore encore l'identité à ce jour. Croyez-vous que c'est la façon dont nous devrions traiter nos dénonciateurs?

**M. Francis:** Non.

**Le sénateur Mahovlich:** Que recommandez-vous?

**M. Francis:** Je n'ai pas de réponse parfaite, monsieur. À ce que je sache, un dénonciateur n'entre en jeu qu'après coup pour dire ce qui s'est passé. Les dommages sont déjà faits lorsque le dénonciateur parle. Or je veux un système préventif plutôt qu'un système d'intervention après coup.

**Le sénateur Mahovlich:** Le système américain actuel est-il préventif? Est-il à toute épreuve?

**M. Francis:** Je ne le sais pas, je ne peux répondre à votre question.

**Le sénateur Mahovlich:** Aucun pays n'est encore doté d'un tel système.

**M. Francis:** Je suis certain que c'est un problème dans tous les pays du monde, mais cela ne signifie pas que nous n'avons pas le devoir de nous pencher sur la question.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous avez avoué vous inquiéter du nombre d'institutions qui font rapport directement au Parlement sans faire rapport à un ministre de la Couronne. C'est intéressant. Quelle distinction faites-vous entre les deux? Les grands commis de l'État font parfois directement rapport au Parlement. Du moins est-ce la tradition. Comment devrions-nous fonctionner à votre avis? Tous devraient-ils toujours faire rapport à un ministre et jamais directement à l'organe législatif de l'État?



**Mr. Francis:** This is a fundamental question. As an example, the Information Commissioner presents a report to Parliament. However, members of Parliament may have 10 or 15 of these reports and they do not always read them. They do not hit the headlines; no one bugs them about them; so they get no attention. My concern is that there is no supervision of the operation, and I want to create a mechanism whereby such an organization appears at regular intervals before a committee of Parliament. I do not think the Estimates Committee can do it. The Estimates Committee works with the Auditor General, who gives them more than enough work to do. However, there must be some kind of a committee of Parliament charged with regular examination of each of these agencies and ensuring that none of them is overlooked. Someone has to call them up and ask what they did with their budget last year, what they will do next year and why they exist. Someone must call them regularly and ask these questions and examine their operations. If no one is doing it, a price will be paid.

**Senator Beaudoin:** I would like to return to John Grace, who is a retired Privacy Commissioner.

**Mr. Francis:** He did a good job.

**Senator Beaudoin:** Yes, I agree. However, you think he should have been invited to appear before some committees.

**Mr. Francis:** Yes, I do.

**Senator Beaudoin:** Was he ever invited?

**Mr. Francis:** No.

**Senator Beaudoin:** That is a bit strange.

**Mr. Francis:** He was not the only one. A number in that "family," shall I say, were in that situation, but Mr. John Grace was the first to complain about it. He said that someone should be checking on him.

**Senator Beaudoin:** Do you want to establish a superstructure?

**Mr. Francis:** Yes.

**Senator Beaudoin:** I understand your point.

**Senator Gauthier:** I want to ask about the financial aspect — the budget. You referred to a financial control officer within the departments. Where would this person receive the funding? Would the funding come from the Treasury Board?

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, I believe that the department has Estimates voted by Parliament. The deputy minister of the department proceeds to operate his or her program in such a way as to require the use of these funds voted by Parliament. It is the function, I believe, of the financial control officer to certify that the amounts requested by the department are covered by the Estimates.

**Senator Gauthier:** We have five "hauts fonctionnaires," or officers of Parliament: The Auditor General, the Chief Electoral Officer of Canada —

**M. Francis:** C'est une question fondamentale. À titre d'exemple, le commissaire à l'information présente un rapport au Parlement. Cependant, les députés reçoivent dix ou quinze rapports semblables et ne les lisent pas toujours. Ils ne font pas les gros titres; personne ne les inquiète à ce propos; ils n'obtiennent aucune attention. Je déplore que le processus ne soit pas supervisé, et j'aimerais créer un mécanisme grâce auquel ce type d'institution comparaitrait à intervalles réguliers devant un comité du Parlement. Je ne crois pas que le Comité des prévisions budgétaires puisse le faire. Ce comité travaille avec la vérificatrice générale, qui lui donne déjà plus de travail qu'il n'en faut. Cependant, il doit y avoir un quelconque comité du Parlement chargé d'examiner périodiquement chacune de ces institutions et de veiller à ce qu'aucune ne fonctionne sans surveillance. Quelqu'un doit les convoquer et leur demander ce qu'elles ont fait de leur budget du dernier exercice, ce qu'elles vont faire au cours du prochain exercice et pourquoi elles existent. Quelqu'un doit les convoquer périodiquement pour leur poser ces questions et examiner leurs activités. Si personne ne le fait, nous en paierons le prix.

**Le sénateur Beaudoin:** J'aimerais revenir à John Grace, qui est un ancien commissaire à l'information.

**M. Francis:** Il a fait un très bon travail.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis d'accord. Cependant, vous estimez qu'il aurait dû être invité à comparaître devant certains comités.

**M. Francis:** En effet.

**Le sénateur Beaudoin:** N'a-t-il jamais été invité?

**M. Francis:** Non.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est à tout le moins étrange.

**M. Francis:** Je ne crois pas qu'il soit le seul dans cette situation. Divers membres de cette «famille», si je peux m'exprimer ainsi, sont dans la même, mais M. John Grace a été le premier à s'en plaindre. Il a déclaré que quelqu'un devrait vérifier ce qu'il fait.

**Le sénateur Beaudoin:** Voulez-vous établir une superstructure?

**M. Francis:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Je comprends votre point de vue.

**Le sénateur Gauthier:** J'aimerais vous poser une question sur l'aspect financier, le budget. Vous avez fait allusion aux contrôleurs financiers des ministères. Par qui ces gens seraient-ils financés? Les fonds viendrait-il du Conseil du Trésor?

**M. Francis:** Monsieur le président, je crois que le ministère fait approuver son budget par le Parlement. Le sous-ministre du ministère exécute son programme de sorte que ses fonds doivent être approuvés par vote du Parlement. Il incombe au contrôleur financier, si je ne m'abuse, de vérifier que les montants demandés par le ministère figurent dans le budget.

**Le sénateur Gauthier:** Nous avons cinq hauts fonctionnaires, soit la vérificatrice générale, le directeur général des élections du Canada...

**Mr. Francis:** There are more than that, sir.

**Senator Gauthier:** There are only five officers of Parliament, and the others are not obliged to report annually to Parliament. Those five officers are: The Commissioner of Official Languages, the Auditor General, the Information Commissioner —

**Mr. Francis:** — the Privacy Commissioner and the Chief Electoral Officer of Canada.

**Senator Gauthier:** Only five officers are required to report annually, while the others do not have to report annually. Do you not agree?

**Mr. Francis:** I disagree, with all due respect to my colleague.

**Senator Gauthier:** You are right in that the five officers are not often invited to appear before Parliament, except the Auditor General. We had to add a new amendment in the 1980s to allow the Auditor General to submit four reports per year rather than just one report annually. You and I were involved in that amendment.

**Mr. Francis:** The Auditor General has his or her own committee that has more than enough work to do.

**Senator Gauthier:** That is correct, as has the committee for the Commissioner of Official Languages. The other three — the Information Commissioner, the Privacy Commissioner, the Chief Electoral Officer of Canada — do not have standing committees. We used to have a miscellaneous Estimates Committee. We even called upon the Prime Minister to appear. We called upon a number of witnesses each year and that created accountability, of a kind, at that time. In 1984, that committee was abolished, for some reason that I do not understand. Now, I understand that the House of Commons has restored a kind of accountability in terms of meeting with those officers. Who would you recommend should look into the work of the officers of Parliament? Do you see the Senate in this position?

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, I am not familiar with the most recent organization of committees by the House of Commons, but it seems to me that this is a matter within the structure of the committees. It may well be that special committees are struck for a group of these, or perhaps some measures could be taken to guarantee the presence before the committee that is deemed appropriate. In that way, during any particular period of time — at the most a cycle of two years — each one of these five organizations would have to appear and justify program budget, et cetera.

**Senator Gauthier:** What do you think of having exempt staff, as those provisions are drafted in the bill, to the extent that we would be continuing the old system? Do you favour that approach, or would you prefer to eliminate it?

**Mr. Francis:** Are you referring to the former employees of ministers?

**Senator Gauthier:** Yes.

**M. Francis:** Il y en a plus que cinq, monsieur.

**Le sénateur Gauthier:** Il n'y a que cinq hauts fonctionnaires du Parlement, les autres ne sont pas obligés de faire rapport chaque année au Parlement. Ces cinq hauts fonctionnaires sont la commissaire aux langues officielles, la vérificatrice générale, le commissaire à l'information...

**M. Francis:** Le commissaire à la protection de la vie privée et le directeur général des élections du Canada.

**Le sénateur Gauthier:** Il n'y a que cinq hauts fonctionnaires qui doivent faire rapport chaque année au Parlement, les autres n'ont pas à le faire chaque année. Êtes-vous d'accord?

**M. Francis:** Malgré tout le respect que je dois à mon collègue, je ne suis pas d'accord.

**Le sénateur Gauthier:** Vous avez raison de dire que ces cinq hauts fonctionnaires ne sont pas souvent invités à comparaître devant le Parlement, sauf la vérificatrice générale. Nous avons dû modifier la réglementation dans les années 80 pour permettre au vérificateur général de déposer quatre rapports par an plutôt qu'un seul. Nous avons tous deux travaillé à cette modification.

**M. Francis:** La vérificatrice générale a son propre comité, qui a déjà amplement de choses à faire.

**Le sénateur Gauthier:** C'est juste, comme c'est le cas du Comité de la commissaire aux langues officielles. Les trois autres — le commissaire à l'information, le commissaire à la protection de la vie privée et le directeur général des élections du Canada — n'ont pas de comité permanent. Autre fois, il y avait un comité des prévisions budgétaires en général. Le premier ministre y a même déjà été invité à comparaître. Nous convoquions un certain nombre de témoins chaque année, ce qui assurait une certaine reddition de comptes à l'époque. En 1984, ce comité a été aboli pour une raison que je ne comprends pas. Maintenant, je vois que la Chambre des communes a rétabli ce type de reddition de comptes en rencontrant périodiquement ces hauts fonctionnaires. Qui, selon vous, devrait être chargé d'examiner le travail des hauts fonctionnaires du Parlement? Croyez-vous que c'est le Sénat qui devrait le faire?

**M. Francis:** Monsieur le président, je ne connais pas bien la structure actuelle des comités de la Chambre des communes, mais il me semble que c'est une question de structure des comités. On pourrait très bien établir des comités spéciaux chargés de s'en occuper ou prendre des mesures pour garantir que les personnes voulues comparaissent devant le comité. De cette façon, chacune de ces cinq institutions devrait comparaître à une fréquence prédéterminée — au plus deux ans — pour justifier son budget de programmes et tout le reste.

**Le sénateur Gauthier:** Que pensez-vous de la possibilité d'exempter du personnel, comme on le propose dans le projet de loi, et de continuer d'appliquer l'ancien régime? Seriez-vous favorable à cette façon de faire ou préféreriez-vous l'éviter?

**M. Francis:** Pensez-vous aux anciens employés des ministres?

**Le sénateur Gauthier:** Oui.



**Mr. Francis:** It is open to abuse and the bill before you attempts to give the Public Service Commission some authority to reject inappropriate appointments. I do not know how much further you can expect to go at this time with the matter. I certainly approve of what is in the bill, as far as it goes.

**The Chairman:** Mr. Francis, how important is it to do something about increasing the autonomy of financial control officers in departments, which you are talking about? Is that where the problem truly lies?

**Mr. Francis:** I believe it is essential, but it is obviously outside the scope of Bill C-25.

**The Chairman:** I understand that. We are interested in good public administration and we do have a few minutes left to explore this. Therefore I will exercise the prerogative of the chair and do so.

Look at some of the abuse in recent times — the problems that have arisen, to use a better euphemism — at HRDC and the sponsorship program, for example, and I could name others. I suggest that they had their beginnings in an attitude that demanded: “The objective is important, so just get it done.” That instruction, or that philosophy, came from the political level, perhaps for good reason. The get-it-done philosophy prompted public servants to cut corners. Thus, due process was not observed.

**Mr. Francis:** That is right.

**The Chairman:** Thus, public servants have ended up “carrying the can” for some of this, as they should. Ministers, to some extent, have evaded or escaped ultimate responsibility. However, it seems that in focusing on the autonomy of financial control officers, you would have to move down the line quite a distance to find the responsibility, whereas the causes of these problems originate at a much higher level than that.

**Mr. Francis:** Yes, they do.

**The Chairman:** Perhaps the financial control officer is the last person to prevent the disaster from happening, but surely we should be focusing on due process all the way down the line. Some of this happens in this mania to let the managers manage and to decentralize, et cetera. You will appreciate the following comment. The other day I saw an excellent article by a columnist deploring and regretting the departure of a member, Mr. Dennis Mills, who is not running for election again. The columnist said that Dennis Mills is a man who is impatient with process and that he is objective-oriented. I share his admiration for Dennis Mills, but it seems to me that it is a terrible mistake to knock process because lack of observance of due process gets us into trouble every time.

**Mr. Francis:** I agree, Mr. Chairman, but how do you stop it? Are you appealing to the conscience of the senior people because they know that if they accomplish something then they may be cutting corners? Would you rely on that appeal to conscience as the basis of the system for the correction of abuse?

**M. Francis:** Il y a place à l'abus. Le projet de loi à l'étude vise à conférer à la Commission de la fonction publique des pouvoirs lui permettant de refuser les affectations inconvenables. Je ne sais pas jusqu'où on peut s'attendre à ce que le projet de loi aille pour l'instant. Il est bien clair que j'approuve son contenu.

**Le président:** Monsieur Francis, à quel point est-il important de prendre des mesures pour accroître l'autonomie des contrôleurs financiers des ministères dont vous parlez? Est-ce vraiment là le problème?

**M. Francis:** Je crois que c'est essentiel, mais c'est évidemment hors de la portée du projet de loi C-25.

**Le président:** Je vous le concède. Nous avons pour objectif la bonne administration publique, et il nous reste quelques minutes pour en discuter. Je vais donc utiliser le privilège de la présidence pour le faire.

Prenez quelques-uns des abus récents — des problèmes qui sont apparus au jour, pour employer un meilleur euphémisme — à DRHC et au sein du programme de commandites, par exemple, et ce ne sont pas les seuls. Je suppose que ces situations proviennent d'abord d'une attitude voulant que l'objectif importe à tout prix et qu'il faut le réaliser. Cette instruction, ou cette philosophie, vient de la classe politique, et peut-être pour une bonne raison. La philosophie de réaliser l'objectif à tout prix a poussé les fonctionnaires à tourner les coins ronds. Ainsi, on n'a pas suivi les étapes qui s'imposaient.

**M. Francis:** C'est juste.

**Le président:** Par conséquent, les fonctionnaires ont fini par devoir en assumer la responsabilité en partie, comme c'est de mise. Les ministres, dans une certaine mesure, ont réussi à y échapper en fin de compte. Cependant, il semble qu'en mettant l'accent sur l'autonomie des contrôleurs financiers, il faudra fouiller les paliers inférieurs pour trouver des responsables, alors que les causes du problème se trouvent à un niveau bien supérieur.

**M. Francis:** En effet.

**Le président:** Peut-être le contrôleur financier est-il la dernière personne à prévenir le désastre avant qu'il ne survienne, mais il ne fait aucun doute qu'il faudrait mettre l'accent sur le respect des règles du début à la fin. Certains incidents découlent de cette manie de laisser les gestionnaires gérer et de tout décentraliser, entre autres. Ma prochaine observation vous intéressera sûrement. L'autre jour, j'ai lu un excellent article d'un chroniqueur déplorant le départ d'un député, M. Dennis Mills, qui ne se portera pas candidat aux prochaines élections. Ce chroniqueur disait que Dennis Mills était un homme impatient à l'égard du processus et qu'il se concentrait sur l'objectif. Je partage son admiration envers Dennis Mills, mais il me semble terriblement erroné de frapper sur le processus parce que le fait qu'il ne soit pas respecté finit toujours par nous causer des ennuis.

**M. Francis:** Je suis d'accord, monsieur le président, mais comment voulez-vous mettre un frein à tout cela? En appelez-vous à la conscience des hauts gestionnaires, parce qu'ils savent qu'en optant pour une certaine mesure, ils tournent peut-être les coins ronds? Pourquoi fonderions-nous notre système sur la conscience pour lutter contre les abus?

**The Chairman:** No, I am suggesting accountability, perhaps to Parliament to begin with. If our last and best hope were a good financial control officer in the department, then I think we would have very serious problems.

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, this is the only point I can think of, and I do not pretend to possess all the answers. Where you are anticipating a problem, before the money is spent, the financial control officer should have to sign. It would be at that point the pressure would be brought to bear. If the officer can say "I will not sign it and I do not care what you say to me. I do not report to the deputy in this department but I do report to Treasury Board," then the position of the financial control officer would be immensely strengthened. That is my personal observation.

**The Chairman:** Thank you for indulging me on that one. As I might have anticipated, Senator Bolduc wants to add something.

**Senator Bolduc:** I agree with you. The controller representative used to be in the department, but he later became an officer of the department. The French have an interesting feature in their structure. They do not have, as you know, deputy ministers as we have here. They have mostly director generals of the various branches, like our assistant deputy ministers here, and then the minister is at the top. Sometimes they have a secretary-general for the department, but not necessarily. If they do have one, he does not have the same role as our deputy ministers. However, they also have what they call an inspector general.

**Mr. Francis:** Is that position similar to that of the Auditor General?

**Senator Bolduc:** Exactly, but the inspector general deals with the inspection of finance. He has the independence of a judge. As inspector general in a ministry, he does not report to the secretary-general of the department but to the minister. You have the line officers, the directors general for any program — secondary education, colleges, and so on — and then the inspector general who reports directly to the minister. He can draw to the attention of anyone in the department an error in financial matters. I think this is not a bad feature.

**Mr. Francis:** It is very interesting.

How can you support a financial control officer who says, "There is a recommendation that so and so be paid in lieu of leave. May I see the leave documents?" and he cannot have access to those documents. What can you do to protect him in such circumstances?

**Senator Bolduc:** Of course, if each major program of government has standards and norms, he can always point out that a certain procedure does not conform to standards. If the minister takes the position that he will proceed in any event, then he will ask for a written permission. We used to do that as deputy ministers. If the minister instructed me to do something and I refused, I could ask for a written directive from the secretary-general of the government. That is the means by which deputy ministers are protected against abuse of power by a minister.

**Président:** Non, je pense plutôt à la reddition de comptes, par rapport au Parlement pour commencer. Si notre dernier espoir reposait sur les épaules d'un contrôleur financier au sein du ministère, je crois que nous aurions un très grave problème.

**M. Francis:** Monsieur le président, c'est la seule chose à laquelle je puisse penser, et je ne prétends pas avoir toutes les réponses. Lorsqu'on craint un problème, le contrôleur financier devrait avoir à signer avant que l'argent ne soit dépensé. C'est là où il faudrait exercer des pressions. Si le contrôleur avait le pouvoir de dire: «Je ne signerai pas cela, peu importe ce que vous me dites: je ne relève pas du sous-ministre de ce ministère, mais du Conseil du Trésor», alors le rôle du contrôleur financier serait immensément plus grand. C'est mon avis personnel.

**Le président:** Je vous remercie de me donner votre avis. Comme je m'en attendais, le sénateur Bolduc veut ajouter quelque chose.

**Le sénateur Bolduc:** Je suis d'accord avec vous. Autrefois, le représentant du contrôleur travaillait au ministère, mais il est ensuite devenu un employé du ministère. La structure française est intéressante à cet égard. Comme vous le savez, il n'y a pas de sous-ministre comme ici en France. Il y a surtout des directeurs généraux des diverses directions, qui se comparent à nos sous-ministres adjoints, puis il y a le ministre tout en haut. Parfois, il y a aussi un secrétaire général du ministère, mais pas toujours. S'il y en a un, il ne joue pas le même rôle que nos sous-ministres. Cependant, les Français ont également ce qu'ils appellent un inspecteur général.

**M. Francis:** Sa fonction se rapproche-t-elle de celle de la vérificatrice générale?

**Le sénateur Bolduc:** Tout à fait, mais l'inspecteur général inspecte les finances. Il jouit de l'indépendance d'un juge. Un inspecteur général ne fait pas rapport au secrétaire général du ministère, mais au ministre. Il y a des supérieurs hiérarchiques, les directeurs généraux des programmes — l'éducation secondaire, les collèges et tout le reste — puis l'inspecteur général, qui fait rapport directement au ministre. Il peut porter à l'attention de quiconque au ministère une erreur financière. Je crois que ce n'est pas une mauvaise idée.

**M. Francis:** C'est très intéressant.

Comment peut-on appuyer un contrôleur financier qui dit qu'on recommande que telle ou telle somme soit versée à la place d'un congé, puis qui demande à consulter les documents relatifs au congé, mais qui n'a pas accès à ces documents. Que peut-on faire pour prévenir de telles circonstances?

**Le sénateur Bolduc:** Bien sûr, s'il y a des normes pour chaque programme important du gouvernement, il peut toujours soutenir que certaines consignes ne respectent pas les normes. Si le ministre décide d'aller de l'avant de toute façon, il devra alors en demander la permission écrite. Les sous-ministres se prévalaient de cette règle lorsque j'étais sous-ministre. Si le ministre me sommait de faire une chose que je refusais, je pouvais lui demander des instructions écrites du secrétaire général du gouvernement. C'est ainsi que les sous-ministres sont protégés contre les abus de pouvoir des ministres.



**The Chairman:** On that note, I think we will end the discussion.

Thank you very much, Mr. Francis. You have given us valuable insights into a number of matters in the bill and not in the bill.

[Translation]

Mr. Desautels is a former Auditor General of Canada. He is well known to everyone. Since 1990, he has witnessed a number of attempts to revamp the public service, including PS2000, if I am not mistaken. PS2000 was an initiative spearheaded by Paul Tellier, Clerk of the Privy Council, and was carried on by Jocelyne Bourgon.

[English]

I think it is fair to say that much of the impetus for the present government initiative, including this bill, came from successive reports by Mr. Desautels when he was the Auditor General. I greatly appreciate your willingness to come here and help us with this bill, Mr. Desautels. Welcome back. Please proceed.

[Translation]

**Mr. Denis Desautels, Former Auditor General:** I was somewhat surprised at your invitation to appear before your committee to discuss Bill C-25, which was passed by the House of Commons in June. After all, I ceased to be Auditor General over two and a half years ago.

I am not as familiar with the ins and outs of this bill as I was while I was Auditor General, but nonetheless I hope to be of some use to your committee during your study of this bill. In any case, the concerns which have led to these legislative amendments are not recent, and are not likely to have changed much over the past two years, even though efforts to improve the existing system are continuing.

[English]

Before I get into the substance of my remarks, allow me to make two points to put these remarks in their proper context. First, I wish to remind the committee that I was consulted by government officials responsible for preparing this legislation by virtue of being a member of the external advisory group to the President of the Treasury Board and the Clerk of the Privy Council. Second, I have a limited understanding of the complexities of the various laws that govern staff relations, per se — a very important component of Bill C-25. I do not think I can be of much help to the committee in that specific area.

During my term as Auditor General, I became increasingly concerned with issues of human resources management, despite all the efforts that were being made to reform the public service, starting with Public Service 2000 at the outset of the 1990s. Indeed, we in the Office of the Auditor General could sense

**Le président:** Sur ce, je crois que nous allons conclure la discussion.

Je vous remercie beaucoup, monsieur Francis. Vous nous avez fait part d'observations éclairées sur diverses questions abordées ou non dans le projet de loi.

[Français]

M. Denis Desautels a été vérificateur général du Canada; il est bien connu de tout le monde. Il a été témoin de plusieurs projets de réforme de la fonction publique à partir de 1990, entre autres, si je ne me trompe pas, lors du PS2000, une initiative prise par le greffier du conseil privé, Paul Tellier, et poursuivie par Mme Jocelyne Bourgon.

[Traduction]

Je crois qu'il est juste de dire que la volonté du gouvernement actuel de faire adopter ce projet de loi, parmi d'autres mesures, vient des rapports successifs présentés par M. Desautels lorsqu'il était vérificateur général. J'apprécie beaucoup que vous ayez accepté de venir ici pour nous aider à examiner ce projet de loi, monsieur Desautels. Bienvenu de nouveau parmi nous. La parole est à vous.

[Français]

**M. Denis Desautels, ancien vérificateur général:** J'ai été un peu surpris d'être invité à témoigner à votre comité pour discuter du projet de loi C-25 qui a été adopté à la Chambre des communes en juin, puisque cela fait maintenant plus de deux ans et demi que j'ai terminé mon mandat de vérificateur général.

Je ne suis pas aussi bien informé des tenants et aboutissants de ce projet de loi que je ne l'étais lorsque j'occupais ce poste, mais j'espère tout de même être d'une certaine utilité à votre comité dans ses délibérations. De toute façon, les préoccupations qui ont mené à ces changements législatifs ne datent pas d'hier et n'ont sans doute pas changé beaucoup au cours des deux dernières années même si les efforts d'amélioration du système en place se poursuivent toujours.

[Traduction]

Permettez-moi de commencer par souligner deux aspects pour vous mettre en contexte avant d'aborder le cœur de mes observations. D'abord, je rappelle au comité que les fonctionnaires responsables de préparer ce projet de loi m'ont consulté en ma qualité de membre du groupe consultatif externe de la présidente du Conseil du Trésor et du greffier du Conseil privé. Ensuite, ma compréhension de la complexité des diverses lois régissant les relations avec le personnel en tant que telles est limitée, et c'est une composante très importante du projet de loi C-25. Je doute donc de pouvoir être d'une grande aide au comité dans ce domaine.

Pendant mon mandat de vérificateur général, mon inquiétude n'a cessé de croître quant à la gestion des ressources humaines, malgré tous les efforts déployés pour réformer la fonction publique dès le début des années 90 et le lancement du projet Fonction publique 2000. De fait, le personnel du Bureau du

a lot of frustration around human resource management among deputy ministers, managers and employees; and we even received encouragement to delve into those issues. The Office of the Auditor General tracked these efforts at reform and carried out a number of audits and studies throughout the 1990s, culminating in a chapter published in April 2000 that received a lot of attention. This chapter, which was titled "Streamlining the Human Resource Management Regime: a Study of Changing Roles and Responsibilities," drew the following broad conclusions.

First, the current framework was unduly complex and outdated. Second, this framework was ill-suited to an environment that demanded flexibility and adaptability. Third, staffing was a major source of frustration to managers and employees alike. Fourth, there was fractured responsibility for the management of human resources, and a need to clarify the respective roles of deputy ministers, the Public Service Commission and the Treasury Board. Finally, the changing demographics of the public service and other elements of stress on the system made the need for changes even more urgent.

The study also described the long history of concerns about human resource management and failed attempts at reform, and provided examples of complex rules and jurisprudence in staffing appeals which further complicated staffing. This history goes as far back as the 1960s with the Glassco commission. It concluded with a plea for a flexible and responsive system that supports and sustains continuous improvement. At the end of the day, it is in the interest of all Canadians — and of ministers of the Crown, who are accountable to Parliament and to Canadians for their departments — to have a public service that meets those criteria and can deliver the services Canadians expect.

[Translation]

I would like to draw the committee's attention to another document published by the Office of the Auditor General in February 2001. It is entitled: "Public Service Management Reform: Progress, Setbacks and Challenges", and examines efforts to reform the public service since PS2000. It includes three interesting documents prepared at the Office's request: one is by John Edwards, who headed the PS2000 project for a number of years, the second is by Professor Peter Aucoin of Dalhousie University, whom you met this morning, the third is by Ian Clark, Secretary of Treasury Board in the 1990s.

Other chapters on specific aspects of human resources were published in December 2000. My successor, Sheila Fraser, has continued to examine these issues, including recruitment challenges, in her own reports.

vérificateur général a pu sentir beaucoup de frustrations chez les sous-ministres, les gestionnaires et les employés concernant la gestion des ressources humaines et on nous a même encouragés à examiner ces questions en profondeur. Le Bureau du vérificateur général a suivi de près les efforts déployés en vue de la réforme et a effectué diverses vérifications et études au cours des années 90, lesquelles ont culminé par un chapitre publié en avril 2000, qui a attiré beaucoup l'attention. Dans ce chapitre intitulé «La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines: une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités», nous tirions les conclusions générales suivantes.

D'abord, le cadre de gestion des ressources humaines en place était désuet et indûment complexe. Ensuite, il était mal adapté à un environnement qui exigeait de la souplesse et une capacité d'adaptation. Troisièmement, la dotation était une source de frustration immense pour les gestionnaires et les employés aussi. Quatrièmement, la responsabilité de la gestion des ressources humaines était fractionnée et il fallait clarifier les rôles respectifs des sous-ministres, de la Commission de la fonction publique et du Conseil du Trésor. Enfin, les changements démographiques au sein de la fonction publique et d'autres facteurs de stress sur le système rendaient nécessaires des changements on ne peut plus urgents.

Cette étude présentait un historique détaillé des préoccupations suscitées par le régime de gestion des ressources humaines et des tentatives de réforme ratées. On y fournissait des exemples des règles complexes et de la jurisprudence des appels en matière de dotation qui avaient compliqué encore davantage la dotation. Cet historique remontait aussi loin qu'aux années 60 et à la commission Glassco. Il se terminait par la recommandation de nous doter d'un système souple et adaptable favorisant et maintenant une amélioration continue. En bout de ligne, il est dans l'intérêt de tous les Canadiens — et des ministres de la Couronne, qui sont redevables au Parlement et à tous les Canadiens pour leur ministère — que la fonction publique réponde à ces critères et puisse offrir les services auxquels les Canadiens s'attendent.

[Français]

J'aimerais attirer l'attention du comité sur un autre document publié par le bureau du vérificateur général en février 2001 intitulé: « La réforme de la gestion de la fonction publique: progrès, échecs et défis » qui analyse les efforts de réforme depuis fonction publique 2000 et qui comprend trois documents intéressants préparés à la demande du bureau, un par John Edwards qui a dirigé le projet fonction publique 2000 pendant un certain nombre d'années, un autre par le professeur Peter Aucoin de l'Université Dalhousie que vous avez rencontré ce matin et le troisième par Ian Clark, secrétaire du Conseil du Trésor dans les années 1990.

D'autres chapitres sur des aspects particuliers des ressources humaines ont été publiés en décembre 2000. Mon successeur, Mme Sheila Fraser, a continué l'analyse de ces questions, dont les défis du recrutement, dans ses propres rapports.



[English]

Bill C-25 has attempted to deal with most of the issues raised by the Auditor General. I am particularly pleased that the government has made such an attempt to modify the legislation that underpins the entire regime. Given the complexity of the task and the numerous risks and pitfalls of such a project, I was deeply concerned that the government might choose to avoid changing the legislation and instead attempt marginal improvements through strictly administrative means. Indeed, some people were suggesting that most of the problems could be fixed without touching the legislation, a position with which I did not agree, and which would once again avoid dealing with the essential issues.

I commend the President of the Treasury Board for choosing this route, and I hope that the bill receives Senate support as well.

This is a long and complex bill but, in substance, it addresses the most important issues of human resources management, namely: the simplification of laws on the various aspects of labour relations; the modernization of staffing to make it more responsive to needs; a more logical role for the Public Service Commission; clearer accountability of deputy ministers for human resource management; regular reporting to Parliament by the Treasury Board; and a recognition of the need for staff development through the proposed Canada school of public service.

Undoubtedly other issues might have been addressed within this bill, such as procedures for voicing concerns about values or ethics. However, such issues should be handled through separate legislation, if it were felt to be needed. I would hope that this bill can be amended in the future, as well, to reflect changing needs and conditions. For instance, the entire definition of the core public service might be reconsidered at some point in the light of experience under the proposed legislation and the experience now being gained by the various new agencies that are excluded from the core public service.

[Translation]

In brief, then, I hope that this bill receives the Senate's support and royal assent because it will enable the kind of reform we have been waiting for far too long. Thank you for your attention. I will do my best to answer your questions.

[English]

**Senator Oliver:** One of the questions that I would like to put to you deals with how you think the Public Service Commission, as it will exist after the passage of this bill, should find more resources to carry out its new and expanded duties and roles. Several witnesses appearing before the committee today and yesterday have said that the Public Service Commission remains very important to the administration of the Public Service of

[Traduction]

Le projet de loi C-25 a pour but de régler la plupart des problèmes soulevés par le vérificateur général. Je suis particulièrement content que le gouvernement déploie cet effort pour modifier la loi sur laquelle se fonde tout le régime. Compte tenu de la complexité de la tâche et des nombreux risques et écueils d'un tel projet, je craignais énormément que le gouvernement choisisse d'éviter de modifier la loi pour essayer plutôt d'apporter des améliorations négligeables par des moyens strictement administratifs. En effet, certaines personnes laissaient entendre que la plupart des problèmes pouvaient être réglés sans qu'on touche à la loi, une position contre laquelle je m'inscrivais en faux et qui nous aurait amenés encore une fois à éviter de nous pencher sur les enjeux essentiels.

Je félicite la présidente du Conseil du Trésor d'avoir choisi cette voie, et j'espère que ce projet de loi recevra l'appui du sénat aussi.

Ce projet de loi est long et complexe, mais il propose des solutions détaillées au grave problème de la gestion des ressources humaines. Ainsi on y propose de simplifier les lois concernant les divers aspects des relations du travail; de moderniser la dotation pour qu'elle s'adapte davantage aux besoins; de revoir le rôle de la Commission de la fonction publique pour le rendre plus logique; de préciser les responsabilités des sous-ministres en matière de gestion des ressources humaines; de rendre obligatoire des rapports périodiques au Parlement par le Conseil du Trésor et de reconnaître la nécessité du perfectionnement professionnel grâce à l'établissement de l'école de la fonction publique du Canada.

Il ne fait aucun doute que d'autres problèmes auraient pu faire l'objet de mesures dans le projet de loi, notamment les procédures à suivre pour exprimer des préoccupations concernant les valeurs ou l'éthique. Cependant, il faudra s'occuper de ces questions dans un projet de loi séparé si on le juge nécessaire. J'espère que ce projet de loi pourra être modifié dans l'avenir, également, en fonction de l'évolution des besoins et de la situation. Par exemple, toute la définition du noyau de la fonction publique devrait être revue à un moment donné à la lumière de l'application du projet de loi et de l'expérience acquise par les divers organismes exclus du noyau de la fonction publique.

[Français]

En résumé, j'espère que ce projet de loi recevra l'appui du Sénat et l'assentiment royal parce qu'il rendra possible une réforme que nous attendons tous depuis trop longtemps. Je vous remercie de votre attention et j'essaierai de répondre de mon mieux aux questions des membres du comité.

[Traduction]

**Le sénateur Oliver:** Entre autres choses, j'aimerais vous demander comment vous croyez que la Commission de la fonction publique, après l'adoption de ce projet de loi, devrait faire pour trouver les ressources supplémentaires nécessaires pour s'acquitter de ses nouvelles tâches et de son rôle élargi. Plusieurs témoins ayant comparu devant le comité aujourd'hui et hier ont dit que la Commission de la fonction publique demeurerait très

Canada, but that they do not have the financial resources to carry it out. They would normally go to Treasury Board to get the needed resources. However, Treasury Board could easily say no. The Public Service Commission would then be hamstrung. What do you recommend be done to ensure that the public service can be properly funded to carry out its mandate under Bill C-25?

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, this is a question with which I had a certain amount of experience as Auditor General, because one never feels that one has all the resources needed to carry out a full mandate. It is a question of making the case for your needs. In our case, even though we are an agent of Parliament, we had to go through the Treasury Board process, which was not ideal, by the way.

The new Public Service Commission would be in a similar situation. I would wish that the new Public Service Commission with its new and clearer role would become, over time, more of an agent of Parliament than it has been in the past. Therefore, it would have a closer relationship with committees of Parliament, which would help in getting the right political support to get the resources needed to carry out its proper role.

In my role as Auditor General, I had a privileged relationship with the Public Accounts Committee. The support of that committee was essential and extremely useful in accomplishing the full mandate of the Auditor General.

I would hope that the Public Service Commission, in time, would become more of an agent of Parliament and cultivate a close relationship with different committees of Parliament. It would, therefore, get the appropriate support.

**Senator Oliver:** Would the money be voted by committees rather than having to go to Treasury Board? Are you suggesting they should forget about going to Treasury Board to raise money? You said it was not a perfect system and that it was certainly a troubling system. Should it be two committees — a committee of the House of Commons and a committee of the Senate — that the Public Service Commission should approach for funding?

**Mr. Desautels:** I do not believe that is possible under our current Constitution and parliamentary process. All agencies, therefore, must go through the same appropriation process. Having political support, however, from committees of Parliament, can exert a certain amount of influence during the estimates process.

**The Chairman:** People are talking about a situation somewhat analogous to the way in which we in the Senate and our counterparts in the House of Commons draw up our budgets. We draw up our budgets, which do go to the Treasury Board. Due diligence and care is taken. It would be a rare occasion on which Treasury Board would send the budget back. There is much

importante pour l'administration de la fonction publique du Canada, mais qu'elle n'avait pas suffisamment de ressources financières pour s'acquitter de ses tâches. Elle devrait normalement s'adresser au Conseil du Trésor pour obtenir les ressources dont elle a besoin, mais celui-ci pourrait facilement les lui refuser. La Commission de la fonction publique serait alors paralysée. Que recommanderiez-vous afin de nous assurer que la fonction publique sera suffisamment financée pour réaliser son mandat en vertu du projet de loi C-25?

**M. Desautels:** Monsieur le président, c'est une question qu'on m'a posée à quelques reprises lorsque j'étais vérificateur général, parce que l'on a jamais l'impression d'avoir suffisamment de ressources pour réaliser son mandat dans sa totalité. Tout dépend de la façon dont on fait valoir ses besoins. Dans notre cas, même si nous travaillions pour le Parlement, nous devions suivre le processus établi par la Conseil du Trésor, qui n'était pas idéal, soit dit en passant.

La nouvelle Commission de la fonction publique sera dans la même situation. J'espère qu'elle deviendra, avec ses nouveaux rôles clarifiés, davantage un agent du Parlement qu'elle ne l'était autrefois. Ainsi, elle aura des relations plus étroites avec les comités du Parlement, ce qui l'aidera à obtenir l'appui politique voulu afin d'obtenir les ressources nécessaires pour jouer convenablement son rôle.

En ma qualité de vérificateur général, j'ai eu une relation privilégiée avec le Comité des comptes publics. L'appui de ce comité était essentiel et extrêmement utile pour l'accomplissement intégral du mandat du vérificateur général.

J'espère que la Commission de la fonction publique deviendra, en temps voulu, davantage un agent du Parlement et qu'elle entretiendra des relations étroites avec les différents comités du Parlement. Ainsi, elle obtiendra l'appui voulu.

**Le sénateur Oliver:** Son financement lui serait-il accordé par les comités plutôt que par le Conseil du Trésor? Laissez-vous entendre qu'elle devrait négliger de s'adresser au Conseil du Trésor pour obtenir des fonds? Vous avez dit que le régime en place n'était pas parfait et qu'il était certainement semé d'embûches. La Commission de la fonction publique devrait-elle s'adresser à deux comités — un comité de la Chambre des communes et un comité du Sénat — pour obtenir du financement?

**M. Desautels:** Je ne crois pas que ce soit possible en vertu de notre constitution et des règles parlementaires. Tous les organismes doivent suivre le même processus d'affectation de fonds. Cependant, l'appui politique des comités du Parlement peut avoir une certaine influence durant le processus d'examen budgétaire.

**Le président:** Les gens parlent d'une situation quelque peu analogue quant à la façon dont nous, au Sénat, et nos homologues de la Chambre des communes constituons nos budgets. Nous préparons nos budgets, qui sont soumis au Conseil du Trésor. Ceux-ci sont préparés avec soin et diligence. Il est rare que le Conseil du Trésor nous renvoie un budget. Nous



consultation back and forth, but it would be a rare occasion when the Treasury Board would send the Senate's budget back and tell us that it was unacceptable.

We are talking about a process that involves Parliament and Parliament's servants such as the Auditor General, the Commissioner of Official Languages and others.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I would like to make one other point in answer to Senator Oliver's question. I do not know what kind of financial resources the new Public Service Commission will need in the future. I think that that has yet to be determined. However, my understanding is that they will be relinquishing certain responsibilities that they were carrying out in the past. However, they will have to rev up their capabilities in other areas, such as audit process to oversee properly the system and report properly to Parliament. There may not necessarily be a net increase in financial resources, but a different mix of talent could be needed.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Let us talk about accountability. There are five agencies, or five senior officials: the Auditor General of Canada, the Chief Electoral Officer, the Commissioner of Official Languages, the Human Rights Commissioner, and the Privacy Commissioner. These are the five officers of Parliament identified as having a special relationship with Parliament.

When you were Auditor General, were you ever invited to deputy ministers' meetings to discuss government policy?

**Mr. Desautels:** No. To my knowledge, deputy ministers met weekly with the Clerk of the Privy Council and the Auditor General. Other agents of Parliament were generally not invited. The only meeting to which we were regularly invited was the monthly lunch, at which we did not discuss government policy. The lunches were more by way of being social occasions, with guest speakers. The Auditor General, and to my knowledge senior officials of Parliament, did not take part in deputy ministers' meetings when government policy was discussed.

**Senator Gauthier:** So you did not take any part in meetings of committees and subcommittees of deputy ministers of the Crown?

**Mr. Desautels:** No.

**Senator Gauthier:** I am satisfied with that. With respect to the accountability of so-called agents of Parliament, you told Senator Oliver that you had a problem — and I share your difficulty there — in finding an appropriate formula to allocate funding without going through Treasury Board. Did I grasp that correctly?

nous consultons beaucoup mutuellement, mais il serait très inhabituel que le Conseil du Trésor renvoie le budget du Sénat en lui disant qu'il est inacceptable.

Nous parlons d'un processus qui touche le Parlement et ceux qui travaillent pour le Parlement, dont la vérificatrice générale, la commissaire aux langues officielles et ainsi de suite.

**M. Desautels:** Monsieur le président, j'aimerais soulever un autre point en réponse à la question du sénateur Oliver. Je ne connais pas l'ampleur des ressources financières dont la nouvelle Commission de la fonction publique aura besoin dans l'avenir. Je crois que cela reste à déterminer. Cependant, je crois comprendre qu'elle abandonnera certaines des responsabilités qui lui incombaient par le passé. Par contre, elle devra accroître ses capacités dans d'autres domaines, dont la vérification nécessaire pour bien surveiller le système et en faire rapport correctement au Parlement. Il n'y aura pas nécessairement de hausse nette de ses ressources financières, mais une différente combinaison de talents lui sera nécessaire.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Parlons d'imputabilité. Il y a cinq agences ou cinq hauts fonctionnaires: le vérificateur général du Canada, la directrice générale d'Élections Canada, la commissaire aux langues officielles, la Commission aux droits de la personne et la Commission de la vie privée. Ce sont les cinq que l'on identifie comme ayant une relation particulière avec le Parlement.

Comme ex-vérificateur général, avez-vous déjà été invité aux réunions des sous-ministres pour discuter des orientations du gouvernement?

**M. Desautels:** Non, les sous-ministres, à ma connaissance, avaient des rencontres hebdomadaires avec le greffier du Conseil privé et le vérificateur général. Les autres agents du Parlement, en général, n'étaient pas invités. La seule réunion à laquelle nous étions invités régulièrement était les déjeuners qui se tenaient mensuellement où nous ne discussions pas de politique gouvernementale. C'était une réunion quasi sociale où il y avait des invités, des conférenciers. Le vérificateur général et, à ma connaissance, les hauts fonctionnaires du Parlement ne participaient pas aux réunions des sous-ministres lorsqu'ils discutaient de politique gouvernementale.

**Le sénateur Gauthier:** Vous n'étiez relié d'aucune façon aux réunions des comités, des sous-comités ou aux comités des sous-ministres de la Couronne?

**M. Desautels:** Non.

**Le sénateur Gauthier:** Cela me satisfait. Quant à l'imputabilité des soi-disant hauts fonctionnaires du Parlement, vous avez répondu au sénateur Oliver que vous aviez un petit problème — je le partage — à trouver une formule correcte pour leur accorder des fonds sans passer par le Conseil du Trésor. Ai-je mal compris?

**Mr. Desautels:** My comments were that the existing system is not an ideal one. We would do better to find a different formula. I specifically mentioned the Auditor General's Office, but my remarks could apply to other senior agents of Parliament.

**Senator Gauthier:** We know that Treasury Board holds the purse strings. You were Auditor General for 10 years. In that time, did you consider any way of obtaining your funding through a different formula?

**Mr. Desautels:** We considered the issue many times. The issue was again raised in my last report, in which I reflected upon my 10-year mandate. I believe there are a number of possible formulas. The British Parliament uses a different method. A parliamentary committee decides on votes to be granted to the British Auditor General. There are therefore precedents and formulas in other countries that we could apply here.

**Senator Gauthier:** Are there other models in Australia or New Zealand which work in the same way?

**Mr. Desautels:** There are other models. If memory serves me, the Australian system is a little different from the Canadian and the British systems. A joint committee examines the budgets of the Auditor General.

A comparative study indicates that there are approaches different from ours. Those approaches seem more satisfactory in safeguarding the independence of senior agents of Parliament.

**Senator Gauthier:** I am satisfied with that answer. There is a problem that we could examine.

**Senator Beaudoin:** Mr. Desautels, you said that Bill C-25 largely met the issues raised by the Auditor General. You added that other issues might be dealt with through administrative rather than legislative changes, since legislation is always more difficult to implement. I fully agree with going that route, insofar as we can avoid legislating. On that point, could you give us some examples of where it would be preferable to make administrative rather than legislative changes?

**Mr. Desautels:** I would like to make myself clear. There is no way to avoid amending the legislation. I do not agree with the notion of just making administrative changes without amending the legislation. In my view, that approach has been applied far too long, and today it has resulted in an unacceptably cumbersome system.

When it comes to employer-employee relations, there is a lot we can do by applying administrative measures and thus mitigating some existing problems. Changes can also be made to the Public Service Commission's mandate without having to amend the legislation. But in my view, those measures do not go far enough. If we want genuine change that meets expectations,

**M. Desautels:** Mes propos indiquaient que la situation actuelle n'est pas idéale. Nous aurions avantage à trouver une autre formule. J'ai mentionné en particulier le Bureau du vérificateur général, mais le commentaire pourrait s'appliquer à d'autres hauts-fonctionnaires du Parlement.

**Le sénateur Gauthier:** Nous savons que le Conseil du Trésor contrôle les fonds. Vous avez occupé pendant 10 ans le poste de vérificateur général. Est-ce que durant cette période vous avez songé à une façon d'obtenir des fonds en empruntant une formule différente?

**M. Desautels:** Nous nous sommes penchés sur la question à maintes reprises. Mon dernier rapport, dans lequel je résumais les 10 années de mon mandat, soulève la question à nouveau. Je crois qu'il existe quelques formules possibles. Le Parlement de la Grande-Bretagne utilise une méthode différente. Un comité du Parlement décide des crédits à octroyer au vérificateur de la Grande-Bretagne. Il existe donc des précédents, voire des formules dans d'autres pays qui pourraient être utilisées.

**Le sénateur Gauthier:** Existe-t-il des formules, en Australie ou en Nouvelle-Zélande, qui fonctionnent de cette façon?

**M. Desautels:** Il existe d'autres modèles. Si ma mémoire est fidèle, le système en Australie diffère quelque peu du système canadien et du système britannique. Un comité mixte se penche sur les budgets du vérificateur général.

Une étude comparative indique qu'il existe des approches différentes de la nôtre. Ces approches semblent sur cet aspect mieux satisfaire les besoins d'indépendance des hauts fonctionnaires du Parlement.

**Le sénateur Gauthier:** Cette réponse me satisfait. Il s'agit d'un problème que l'on pourrait étudier.

**Le sénateur Beaudoin:** Monsieur Desautels, vous avez indiqué que le projet de loi C-25 répond en grande partie aux points soulevés par le vérificateur général. Vous avez ajouté que l'on pourrait, comme il est toujours difficile de légiférer, pour les autres points, faire appel à des changements administratifs plutôt que législatifs. Je suis tout à fait d'accord avec cet énoncé, dans la mesure où il est possible d'éviter de légiférer. Sur ce point, pourriez-vous nous donner quelques exemples où il serait préférable d'apporter des changements administratifs plutôt que législatifs?

**M. Desautels:** J'aimerais m'assurer qu'on a bien saisi mes propos. Il est incontournable que l'on modifie la loi. Je ne suis pas d'accord avec l'hypothèse de faire simplement des changements sans modifier la loi. Je crois qu'on a trop longtemps suivi cette approche qui résulte aujourd'hui en un système d'une lourdeur inacceptable.

Dans les relations des patrons et des employés, plusieurs choses pourraient être faites simplement par des mesures administratives afin d'alléger certains problèmes soulevés. Des changements peuvent également être apportés à l'intérieur du mandat de la Commission de la fonction publique sans pour autant modifier la loi. Ces mesures, à mon avis, ne vont toutefois pas assez loin. Si



there will have to be legislative amendments. I am happy to see that the government has agreed to go that route, rather than just making administrative changes.

**Senator Beaudoin:** We can always improve a statute. To achieve that, you say that it would be best to take the administrative rather than the legislative amendment route. I quite agree that changes are necessary.

Some witnesses have said that being too specific in some areas may lead us to more instances where we turn to the courts. Employer-employee relations always involve some risk. But it is often difficult to achieve satisfactory results solely through administrative means. Insofar as such means are feasible, I quite agree with your statement. Are there areas where we would do better to take the administrative rather than the legislative route?

**Mr. Desautels:** As I said before, legislative amendments cannot be avoided.

**Senator Beaudoin:** But this bill meets the need for legislative changes.

**Mr. Desautels:** On the whole, the bill does meet those needs. That is why we have to take the legislative route.

Under the bill, authority will be delegated to Treasury Board to regulate some legislative aspects. Regulation provides some flexibility. Such authority is supported by the legislation, but is nonetheless a more administrative activity.

Treasury Board has some flexibility in establishing hiring, appointment and promotion regulations. The Public Service Commission also has some flexibility. Thus, the bill offers both those organizations flexibility without making things too specific. That flexibility will contribute to reducing the trend towards court action in some areas.

**Senator Chaput:** The witnesses we have heard over the past few days say that the bill takes a holistic approach, insofar as everyone involved works together towards common goals. Another goal of the bill is to speed up a process — delegation — which is too slow at the moment. Delegation is not a problem in my view, as long as we establish guidelines.

I would like the bill to deal with the following points. The first important point is fair, equitable and transparent access to jobs for all Canadians. For example, no Canadian should be prevented by his geographic location from applying for any job.

Another important point is competitions. In my view, it is very important to have open competitions for jobs. I hope that this bill deals with the issue.

on désire vraiment un changement répondant aux attentes, il est nécessaire de procéder législativement. Je suis heureux de constater que le gouvernement a accepté d'emprunter cette voie plutôt que simplement procéder à des changements administratifs.

**Le sénateur Beaudoin:** On peut toujours parfaire une loi. Pour ce faire, vous dites qu'il est préférable de procéder autrement que par amendement législatif. Je suis tout à fait d'accord que des changements s'imposent.

Quelques témoins nous ont signalés le risque de judiciarisation si on est trop précis dans certains domaines. Les relations employeurs/employés comportent toujours un certain risque. Par contre, il est souvent difficile d'arriver à des fins satisfaisantes par simple voie administrative. Dans la mesure où cette voie est possible, je suis tout à fait d'accord avec votre énoncé. Existe-t-il des domaines où on aurait avantage à procéder de façon administrative plutôt que législative?

**M. Desautels:** Je reviens à ma position, les changements législatifs sont incontournables.

**Le sénateur Beaudoin:** Mais le projet de loi répond à ce besoin.

**M. Desautels:** Le projet de loi répond, dans l'ensemble, à ce besoin. Voilà pourquoi il faut procéder par voie législative.

La loi prévoit des pouvoirs délégués au Conseil du Trésor afin de réglementer certains aspects législatifs. La réglementation offre donc une certaine souplesse. Ces pouvoirs sont appuyés par la loi, mais il s'agit quand même d'activités plus administratives.

Le Conseil du Trésor dispose d'une certaine latitude pour établir des règlements en matière d'embauche, de nomination et de promotion. La Commission de la fonction publique dispose également d'une latitude. La loi offre donc à ces deux agents une certaine flexibilité sans nécessairement tout spécifier. Cette flexibilité devrait contribuer à diminuer la tendance à judiciariser certaines activités.

**Le sénateur Chaput:** Les témoins que nous avons entendus depuis quelques jours nous disent que le projet de loi vise une approche holistique dans la mesure où tous les gens impliqués travailleront ensemble à atteindre des objectifs communs. Un autre objectif de ce projet de loi est d'accélérer un processus qui actuellement est trop lent. On a parlé de délégation. La délégation ne présente pas un problème, à mon avis, à condition d'en préciser les lignes directrices.

J'aimerais toutefois que ce projet de loi puisse répondre aux points suivants. Le premier point important est l'accessibilité juste, équitable et transparente à des emplois pour tous les Canadiens et toutes les Canadiennes. À titre d'exemple, l'emplacement géographique ne devrait pas empêcher tout Canadien à postuler un emploi quelconque.

Un autre point important est la question des concours. À mon avis, il est très important que des concours soient ouverts pour les emplois. J'espère que ce projet de loi permettra de résoudre cette question.

With respect to the definition of merit, if I understand correctly, the Public Service Commission will establish guidelines. I am satisfied with that proposal. At present, there is a new independent committee within the Public Service Commission. We have the Public Service Staffing Tribunal, and a new public service school has been created. Within that holistic approach, how will the three institutions work together? What fundamental differences in their mandate will make it possible for them to complement one another? Is my question clear?

**Mr. Desautels:** I think it is, yes. Before answering your question, however, I would like to comment on your preamble if I may. You alluded to some issues that are important to you, and which you wish to ensure are in the act. These issues include access to jobs and competitions. I want to be clear on this. We have to make sure we do not return to a system that will again become too cumbersome by imposing all kinds of conditions and objectives.

Access to jobs is one example. We need a practical approach to everything. If we find ourselves obliged to launch a national competition to fill a clerical position in Halifax, the whole hiring process will slow down to a crawl. That is unacceptable. It would take much too long to fill any position. I am just sounding a warning. We should not make the system that cumbersome again.

As for the organizations you named, each has a fairly distinct role. By establishing the public service school, we remove from the Public Service Commission a number of duties that were not always compatible with its role as an agent of Parliament. I think that is a good thing. The new school will thus become even more viable than before. The school and the commission have two distinct roles, which should be played by two different organizations.

As far as I understand, the Public Service Staffing Tribunal will have a fairly specific mandate. I suppose one could expand the Public Service Commission to take on that role. We agree that an appeal mechanism is needed so that people who are unsatisfied with tribunal decisions have somewhere to go.

As I was saying earlier, I am not an expert on the technical aspects of labour relations. We need an appeal mechanism that is used only for that purpose. We will have situations where employees will want to appeal to a tribunal of this kind. The organizations' roles are clearly different from one another, and there should not be any cause for confusion.

**Senator Bolduc:** You said that the President of the Public Service Commission will become an agent of Parliament. But in law and in fact, he is not. The commission has exclusive authority in appointing people to the public service, whether those people report to the commission or not. We give the commission authority, but it will delegate that authority to administrators and deputy ministers. It will remain a point of control, or audit. Its

En ce qui a trait à la définition du mérite, je crois comprendre que les lignes directrices seront établies par la Commission de la fonction publique. Cette proposition est satisfaisante. Maintenant, il existe à la Commission de la fonction publique une nouvelle commission indépendante. On a le tribunal de la dotation de la fonction publique, et une nouvelle école de la fonction publique fut créée. Dans le cadre de cette approche holistique dont il est question, de quelle façon ces trois institutions travailleront-elles ensemble? Quelle différence fondamentale dans leur mandat permettra une complémentarité? Ma question est-elle claire?

**M. Desautels:** Je crois que oui. Avant de répondre à votre question, j'aimerais faire un commentaire sur votre préambule, si vous me le permettez. Vous avez fait allusion à certaines questions qui vous étaient chères et vous vouliez vous assurer que cela était inclus dans la loi, entre autres, l'accessibilité aux emplois et les concours. Je vais être clair à ce sujet. Il faudrait faire attention de ne pas retourner à un système qui deviendra à nouveau trop lourd en lui imposant toutes sortes de conditions et d'objectifs.

L'accessibilité des emplois en est un exemple. Il faut une approche assez pratique de tout cela. Si nous sommes obligés de lancer un concours national pour combler un poste clérical à Halifax, cette démarche ralentira le processus d'embauche et c'est inacceptable. Cela prend beaucoup trop de temps pour combler les postes. Ce n'est qu'une mise en garde de ma part. Il ne faut pas alourdir à nouveau le système de cette façon.

Pour ce qui est des différents organismes que vous avez nommés, ils ont tous un rôle assez distinct. En créant l'école de la fonction publique canadienne, on enlève à la Commission de la fonction publique certaines tâches qui lui incombait et qui n'étaient pas tout à fait compatibles avec son rôle d'agent du Parlement. Cela me semble être une bonne chose. Cette situation fera de la nouvelle école un organisme encore plus viable qu'auparavant. Ce sont deux rôles qui devraient être faits par deux organismes distincts.

Selon ma compréhension, le Tribunal de la dotation de la fonction publique aura un mandat assez précis. On pourrait, à la rigueur, argumenter que la Commission de la fonction publique le pourrait faire. On s'entend pour dire qu'on a besoin d'un mécanisme d'appel, où les gens insatisfaits des décisions qui ont été prises pourront s'adresser.

Comme je l'ai dit plus tôt, je ne suis pas expert dans toutes ces questions techniques de relations de travail. On a besoin d'un mécanisme de ce genre qui ne sert qu'à cela. On fera face à des situations où des employés pourront faire appel à un tribunal de la sorte. Ces rôles sont clairement distincts l'un de l'autre et ils ne devraient pas causer de confusion.

**Le sénateur Bolduc:** Vous avez dit que le président de la Commission de la fonction publique deviendra un agent du Parlement. Dans la loi et dans la réalité, ce n'est pas le cas. La commission a compétence exclusive pour nommer à la fonction publique des personnes relevant d'elle ou non. On donne le pouvoir à la commission, mais elle le délèguera aux différents administrateurs et aux sous-ministres. La commission se gardera



essential role will be to define delegation of authority for appointments in different job categories in government departments.

In my opinion, it will still remain an agent of the executive, of the government. But we wanted to be independent of the government. I do not see how we can get around the problem. The whole issue was very well explained by Mr. Aucoin this morning. As Mr. Hodgetts said yesterday, the commission will be both an agent of government and an agent of Parliament. The commission will be one of those rare beasts that are an agent of both institutions. Do you not see a problem with that?

**Mr. Desautels:** I did not say it was a perfect solution. However, it is something of an improvement over what we have now. The Public Service Commission wears two hats: in the morning it is an agent of Parliament and in the afternoon it is an agent of government. It is always torn between the two.

However, it goes beyond that. The president of the commission and commissioners are often deputy ministers who will do that work for years and then come back as deputy ministers after. There is no watertight seal between two areas; there is freedom of movement. In a way, they are more government officials than officials of Parliament.

The proposed changes are a step in the right direction. As far as possible, members of the commission will not be appointed by the government. They will be appointed independently.

In the past, if I had one criticism to make of the Public Service Commission, it would be that its reports to Parliament were not sufficiently useful, and did not satisfactorily meet its obligations to Parliament. Some of the amendments in the bill will improve that.

It is a compromise between the two. As I understand it, the reason for the compromise is that the government did not want to give deputy ministers full responsibility for staffing. We needed a kind of safety mechanism.

**Senator Bolduc:** It is something of a constitutional problem.

**Mr. Desautels:** That is why the commission retained that function.

**Senator Bolduc:** Since 1993, the commission has had the power to delegate, and did delegate. So why are people saying the system is so cumbersome if authority has already been delegated to departments? Why is everyone so unhappy with the system? When you were Auditor General, you did your own recruiting. The commission delegated to you the authority to recruit good auditors. Was it a long process?

**Mr. Desautels:** No, it was not very long. It was quite efficient. We had full authority, because the Auditor General had special status. We had more autonomy than most departments. In principle, delegation did exist and was developing. However, it was taking time for the process to evolve and clarify the role. Things varied from department to department. So now we have

un pouvoir de vérification. Son rôle essentiel est de définir des délégations sur les nominations pour les différentes catégories d'emplois, dans les différents ministères.

À mon avis, il restera toujours un agent de l'exécutif, du gouvernement. Sauf qu'on veut qu'il soit indépendant du gouvernement. Je ne vois pas comment on peut s'en sortir. Cela a très bien été expliqué par M. Aucoin ce matin. La commission sera — je reviens à ce que M. Hodgetts a dit hier — un agent du gouvernement, d'une part, et un agent du Parlement, d'autre part. La commission sera l'une des rares machines à être l'agent des deux. Cela ne vous cause pas de problème?

**M. Desautels:** Je n'ai pas dit que c'était parfait. En comparaison avec ce qui se fait maintenant, ce sera une évolution dans une certaine direction. La Commission de la fonction publique remplit deux tâches. Le matin, elle est agent du Parlement et l'après-midi, elle est agent du gouvernement. La commission est toujours déchirée entre les deux rôles.

Ça va plus loin que cela. Le président de la commission et les commissaires sont souvent des sous-ministres qui feront ce travail pendant des années et ils reviendront comme sous-ministres par la suite. Ce sont des vases communicants. Ces gens sont plus des fonctionnaires du gouvernement d'une certaine façon que des fonctionnaires du Parlement.

Les changements qu'on propose vont dans la bonne direction. Les membres de la commission ne seraient pas nommés par le gouvernement autant que possible. Ce serait des nominations indépendantes.

Si j'avais une critique à faire de la Commission de la fonction publique dans le passé, ce serait que les rapports qu'elle faisait au Parlement n'étaient pas suffisamment utiles et ne répondaient pas adéquatement à leurs obligations vis-à-vis le Parlement. Certains des changements contenus dans le projet de loi amélioreraient ces situations.

C'est un compromis entre les deux. La raison du compromis, telle que je l'entends, est qu'on ne voulait pas donner aux sous-ministres l'entière responsabilité de la dotation. On avait besoin d'un genre de mécanisme de sécurité.

**Le sénateur Bolduc:** C'est un peu un problème constitutionnel.

**M. Desautels:** C'est pour cela que la commission a gardé cette fonction.

**Le sénateur Bolduc:** Depuis 1993, la commission avait un pouvoir de déléguer et cela s'est fait. Or, pourquoi les gens disent que c'est si lourd si cela a été délégué aux ministères? Comment se fait-il que tout le monde est malheureux? Quand vous étiez vérificateur général, vous faisiez votre recrutement. La commission vous déléguait le pouvoir de recruter de bons vérificateurs. Était-ce un long processus?

**M. Desautels:** Non, ce n'était pas très long. C'était plutôt efficace. On avait une délégation complète, le vérificateur général avait un statut particulier. On avait plus d'autonomie que la plupart des ministères. La délégation, en principe, était là et elle évoluait. Toutefois, le processus prenait du temps à clarifier de façon définitive ce rôle. Le rôle était fait de ministère en ministère.

delegation with a more comprehensive approach. The commission retains responsibility, and must see whether delegated authority is properly exercised.

Even when authority was delegated in the past, such delegation was not the same in each department. Moreover, the commission fulfilled other duties which in my view were not compatible with its obligation to monitor the application of the merit principle.

**Senator Bolduc:** Everyone agrees that additional decentralization is necessary. There is not much debate on that. What concerns me is the existence of standards for decentralization.

If I understand correctly, the bill will give senior officials — except deputy ministers — and other officials, including assistant deputy ministers, directors general and directors the right to engage in political activity.

This concerns me a great deal, because I myself am a former president of the commission. I know that public employees must be given certain rights, because they are citizens like everyone else. However, there are things one should not do when one is a senior official. You cannot advise the government one day, then contradict your own advice the next.

We have the example of what happened to Dr. Kelly in Britain, and I will take advantage of what happened there to highlight the importance of what I am saying. When you become a public servant, you enter into a kind of “deal”, where you have a career plan and job security. But at the same time you are required to keep the advice you give to government confidential. The agreement is this: we have confidence in you provided that you speak to us but do not speak to anyone else. Senior officials advise government, but cannot at the same time speak out and say other things publicly. As far as I understand the events in Britain — and I am not putting Dr. Kelly on trial here — it appears that Dr. Kelly told the government that one way of dealing with things was to attack Iraq. Then he seems to have said that the government exaggerated the threat, and that story was taken up by the BBC. So basically he said two different things. But regardless of that, the point is that he spoke out in public, and the resulting pressure was so great that he could no longer bear it.

I wanted to mention this here because senior government officials other than deputy ministers will have the right to engage in political activity. At the same time, they will be told — and this seems a bit odd to me, but I have got it right here — that though they are allowed to engage in political activity such activity, should not influence their non-partisanship. This all looks a bit odd to me; real life just is not like that. I would like to hear your views on this, since during your ten years as Auditor General you had so many opportunities to observe the government.

**Mr. Desautels:** Mr. Chairman, I concede that I have not examined this aspect of the bill. All I can say is that the public service must invest in ethics and values. Above and beyond the law, officials must meet a certain standard that relates to the concerns you raise. I don't think that this is solely a legislative

Il s'agit d'une délégation avec une approche plus globale. La commission garde la responsabilité, mais elle doit surveiller ensuite si cette délégation est bien exercée.

Même s'il y avait délégation dans le passé, ce n'était pas égal de ministère en ministère. En plus, la commission remplissait d'autres rôles qui, d'après moi, n'étaient pas tout à fait compatibles avec sa responsabilité de surveiller le principe du mérite.

**Le sénateur Bolduc:** Tout le monde est d'accord pour une décentralisation additionnelle. Il n'y a pas tellement de débats sur cette question. Cela ne me préoccupe pas dans la mesure où il y a des normes de décentralisation.

Je comprends que dans le projet de loi, en vertu des droits sur le plan des activités politiques, on veuille donner aux hauts fonctionnaires, sauf aux sous-ministres en titre et aux autres, y compris les sous-ministres adjoints, les directeurs généraux et les directeurs, la possibilité de mener des activités politiques.

Cela me préoccupe beaucoup parce que j'ai été président de la commission dans le passé. Je sais qu'il faut donner des droits aux fonctionnaires, ce sont des citoyens comme tous les autres. Toutefois, il y a une obligation de restriction lorsqu'on est haut fonctionnaire. Vous ne pouvez pas donner des conseils au gouvernement et dire le lendemain que ce n'est pas vrai.

On a l'exemple de M. Kelly en Angleterre; j'en profite pour le souligner car c'est très important. Le « deal » dans le fonctionnarisme est que les fonctionnaires ont un régime de carrière et une sécurité d'emploi mais, en même temps, les avis qu'ils donnent au gouvernement sont confidentiels. L'entente est celle-là: on va avoir confiance en vous si vous nous parlez mais vous ne parlez pas aux autres. Les hauts fonctionnaires conseillent le gouvernement, mais ils ne peuvent pas en même temps s'ouvrir la trappe et dire autres choses en dehors. D'après ce que je peux comprendre, en Angleterre — je ne fais pas le procès de M. Kelly — il semblerait que M. Kelly a dit au gouvernement que l'une des façons de régler le problème était d'attaquer l'Irak. D'autre part, il semblerait avoir dit que le gouvernement a gonflé l'affaire et cela a été repris sur la BBC. Ainsi il a dit deux choses différentes, mais quoi qu'il en soit, il a parlé en public et la pression est devenue telle qu'il ne pouvait plus la supporter.

Je voudrais le souligner ici parce que les cadres supérieurs de l'administration, sauf les sous-ministres, pourront participer à des activités politiques. En même temps, on va leur dire — et la règle est un peu spéciale, je l'ai ici devant moi — qu'on leur permet de participer à des activités mais qu'il ne faudrait pas que cela influence leur impartialité. En ce qui trait à l'image de l'affaire, elle est cousue de fil blanc; dans le monde réel, ce n'est pas ainsi. J'aimerais vous entendre là-dessus car vous avez beaucoup observé l'administration, dans votre métier, pendant dix ans.

**M. Desautels:** Monsieur le président, je dois avouer que je ne me suis pas penché sur cet aspect du projet de loi. Tout ce que je peux dire, c'est qu'on doit dans la fonction publique, investir dans des questions d'éthique et de valeurs. Au-delà des lois, les fonctionnaires doivent respecter certaines normes qui vont dans le



issue. I have not studied this aspect of the bill, but there is a broader issue of values and ethics that will perforce influence decisions of this kind.

[English]

**Senator Ringuette:** Thank you, Mr. Desautels. I will quote "the modernization of staffing to make it more responsive to needs."

[Translation]

I agree that we have to be more efficient so that we meet needs. However, in order to be more efficient and have more authority, we have to be more responsible. And when we look at responsibilities, we find that only 4 per cent of deputy ministers' directorates are responsible for producing departmental human resources strategies or plans; only 4 per cent submitted such a plan. But I am quite certain that every single one of them filled out the forms for the performance bonus, though this is another issue. How is it possible that 4 per cent of directorates and branches have an effective strategic management plan to meet departmental needs, while the other 96 per cent do not have one? I am almost convinced that those 96 per cent of departments would say they need more flexibility to meet needs, yet they do not seem to be able to plan what those needs are. That is where I find myself in a quandary. I do believe there is a need for greater flexibility and more responsibility. Yet if we allow 96 per cent of those departments to have more flexibility, when statistics show that 54 per cent of positions are already filled without competitions, I really wonder where we are going. We need to have a balance here. If you want more flexibility to manage your departments, then you will have to demonstrate your management planning ability. I am sure that, with your experience, you will be able to answer my long question.

I also have another important question. There is a problem within the public service as well. You said earlier that we should not make the system more cumbersome through the recruitment process, but there are other processes involved as well. First of all, we have completely set aside one process that was extremely good and useful — the process of keeping a bank of qualified potential employees. I have visited the commission; did you know that there are over 400 different criteria for one clerical position? To what extent can the system absorb all this? And people say that the system is already so cumbersome that we cannot give all Canadians access, or the opportunity to apply for any job.

There are many difficult issues here. I will now give you a chance to answer my two very important questions.

**Mr. Desautels:** With respect to human resources management, or human resources management plans, I do believe that most people have indeed realized there is a systemic problem there. One goal of Bill C-25 is to clarify the responsibilities and accountability obligations of deputy ministers in the area of

sens des préoccupations que vous soulevez. Je ne pense pas que ce soit seulement une question de législation. Je n'ai pas étudié le projet de loi sur ce point, mais il y a une question plus large de valeurs et d'éthique qui devrait avoir un certain impact sur ce genre de décisions.

[Traduction]

**Le sénateur Ringuette:** Merci, monsieur Desautels. Je reviens à la modernisation de la dotation pour la rendre plus adaptable aux besoins.

[Français]

Effectivement, je suis d'accord pour dire qu'on doit être plus efficace pour satisfaire les besoins. Par contre, pour être plus efficace et avoir plus d'autorité, il faut être plus responsable. Dans le cadre de ces responsabilités, seulement 4 p. 100 des directions des sous-ministres ont la responsabilité de produire un plan, une stratégie de ressources humaines pour les ministères; seulement 4 p. 100 en ont soumis. D'une part, je suis certaine que 100 p. 100 d'entre eux ont rempli les formulaires pour avoir accès aux bonis de rendement, mais il s'agit d'une autre question. Comment peut-on avoir, d'une part, 4 p. 100 des directions qui ont un plan de gestion efficace, stratégique pour satisfaire les besoins de leur ministère et, d'autre part, 96 p. 100 qui n'en ont pas? Je suis presque persuadée qu'on entend dire des 96 p. 100 de ces ministères qu'ils ont besoin de plus de flexibilité pour répondre aux besoins, quand ils ne peuvent pas planifier quels sont ces besoins. C'est là que se pose pour moi un dilemme. D'une part je crois aux besoins d'une plus grande flexibilité, d'une plus grande responsabilité. Mais si on permet à 96 p. 100 de ces ministères d'avoir plus de flexibilité alors que les statistiques nous montrent déjà que 54 p. 100 des postes sont comblés sans compétition, je me demande où on va. Il y a un équilibre à respecter. Si vous voulez avoir plus de flexibilité pour gérer votre affaire, il faut que vous puissiez démontrer que vous avez la capacité de planifier votre gestion. Je suis certaine qu'avec votre expérience vous pourrez répondre à cette longue question.

J'ai une autre question fort importante. On a aussi un problème à l'intérieur de la fonction publique. Vous avez mentionné tantôt qu'il faut faire attention à ne pas alourdir le système, par le recrutement, mais il y a tout un processus d'enchaînement. Premièrement, on a complètement omis et oublié un certain processus qui serait très louable et qui serait la banque d'employés potentiels qualifiés. J'ai rendu visite à la commission; saviez-vous qu'on a au-delà de 400 différents critères pour un poste cléral? Jusqu'à quel point le système peut-il absorber tout cela? D'autre part, on dit: «le système est tellement lourd qu'on ne peut pas donner l'accessibilité à l'ensemble des Canadiens pour postuler des emplois dans la fonction publique».

Ce sont beaucoup de dilemmes. Je vous laisse répondre à mes deux questions très importantes.

**M. Desautels:** Concernant la question de la gestion ou des plans de gestion des ressources humaines, effectivement, je pense que la plupart des gens ont constaté qu'il y avait un problème systémique de ce côté. Un des objectifs du projet de loi C-25 est de clarifier les responsabilités et les obligations de reddition de

human resources management. In the future, therefore, we can expect every single department and every single deputy minister to report on human resources management, and to have human resources management plans compatible with their organization's business plan. We had noted that weakness in the system. Bill C-25 is trying to correct that by clarifying the responsibilities of deputy ministers with respect to human resources management.

The same thing applies to positions that are filled without a competition. Studies that were undertaken when I was there and also under the direction of Ms. Fraser showed that because the system was cumbersome, competitions could be avoided through the use of term positions. Rather than dealing only with these symptoms, I think we should attack the root of the problem. We must no longer provide excuses for people to circumvent the process. Nothing is perfect, but that is one of the objectives of the bill.

As to your second question, I think we should do our utmost to make the system more functional, less cumbersome and less costly. When I was first appointed Auditor General, I told a former deputy minister that it was my belief that human resources management in the federal government cost twice as much as it did in a well-managed private sector business. I was told that my estimate was off and that it was three or four times more expensive. The system is far too cumbersome to properly serve the needs of Canadians. We need a better and more efficient public service; we can do it, we are getting closer but we have to tackle these issues as quickly as possible.

[English]

**The Chairman:** Once again, Mr. Desautels, we are grateful to you for taking the time from your commitments in the private sector to come here to share with us your experience, knowledge and views on these important issues.

**Mr. Desautels:** It has been a good experience for me this morning. It reminds me of the good old days. Thank you.

**The Chairman:** We will conclude our morning sittings by hearing from the Commissioner of Official Languages, Ms. Adam.

[Translation]

I believe that you are all familiar with the Official Languages Commissioner, Ms. Dyane Adam; she is a frequent guest of parliamentary committees, but we do not often have the pleasure of her company at this particular committee. Mr. Guy Renaud, the Office's Director General of Communications, Mr. Gilbert Langelier, Director General for Special Inquiries and Audit and Pascale Giguère, Legal Advisor, are here with the Commissioner.

compte des sous-ministres vis-à-vis de la gestion des ressources humaines. Donc, à l'avenir, on devrait s'attendre à ce que 100 p. 100 des ministères et 100 p. 100 des sous-ministres fassent rapport sur la gestion des ressources humaines et aient des plans de gestion des ressources humaines qui soient compatibles avec le plan d'affaire de l'organisme qu'ils gèrent. Nous avons noté cette faiblesse dans le système. Le projet de loi C-25 tente de la corriger en clarifiant les responsabilités des sous-ministres sur la question de la gestion des ressources humaines.

C'était la même chose quand vous parliez de postes qui sont comblés sans concours. Dans le travail que le bureau a accompli lorsque j'y étais et aussi sous la direction de Mme Fraser, on a noté qu'à cause de toutes sortes de problèmes, surtout de lourdeur et de recours aux emplois temporaires, on évitait de passer par la voie des concours. Je pense qu'il faut s'attaquer aux racines du mal et pas seulement aux symptômes. Il faut s'assurer qu'à l'avenir les gens ne trouvent pas d'excuses pour passer à côté du processus. Rien n'est parfait, mais c'est un des objectifs du projet de loi.

Quant à votre deuxième question, je pense qu'il faut tout faire pour rendre le système plus fonctionnel, moins lourd et moins coûteux. Au tout début de mon mandat comme vérificateur général, j'avais fait une remarque à un ancien sous-ministre en disant que, selon mon estimation, la gestion des ressources humaines au gouvernement fédéral était deux fois plus coûteuse que dans les bonnes entreprises du secteur privé. On m'a corrigé en me disant que c'était plutôt trois ou quatre fois plus coûteux. Le système est vraiment trop lourd et cela ne sert pas bien les Canadiens. On a besoin d'une fonction publique efficace et meilleure; nous pouvons l'être, nous n'en sommes pas loin mais il faut nous assurer de régler ces questions le plus rapidement possible.

[Traduction]

**Le président:** Encore une fois, monsieur Desautels, nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris le temps, malgré vos engagements dans le secteur privé, de venir ici pour partager votre expérience avec nous, vos connaissances et vos opinions sur ces enjeux importants.

**M. Desautels:** Ce fut une bonne expérience pour moi ce matin. Cela me rappelle le bon vieux temps. Merci.

**Le président:** Nous allons conclure notre séance de ce matin avec la commissaire aux langues officielles, Mme Adam.

[Français]

Je crois que tous connaissent la commissaire aux langues officielles, Mme Dyane Adam; elle est une habituée des comités parlementaires, mais à ce comité, nous n'avons pas souvent le plaisir de l'entendre. M. Guy Renaud, directeur général des communications du commissariat, M. Gilbert Langelier, directeur général aux enquêtes spéciales et vérification et Pascale Giguère, conseillère, juridique accompagnent la commissaire.



Ms. Adam will make a presentation, after which honourable senators will be invited to ask their questions. Welcome Ms. Adam.

**Ms. Dyane Adam, Commissioner of Official Languages:** I would like to thank you for giving me the opportunity to comment on Bill C-25 on the modernization of the public service. The public service is a key institution in Canada's political system. It is a crucial link between Parliament, the government and the Canadian people, providing a multitude of services that contribute to the well-being of all Canadians.

The public service must be responsive in order to better serve the public, but it must also reflect the values of the society it serves and the legislation on which it is based must give practical expression to these values.

Linguistic duality is a fundamental value of Canadian society whose foundations can be found in our Constitution. For its part, the Official Languages Act sets out the obligations of federal institutions with respect to services to the public and language of work. The current government also reaffirmed its commitment to linguistic duality in the speeches from the Throne in 2001 and 2002, and, in its action plan for official languages released in March 2003, the government also set the objective of creating an exemplary public service with regard to official languages.

It is not surprising to see, in this preamble, that, as the Official Languages Commissioner, I have an interest in this bill. The linguistic duality aspect has, of course, been examined. In my presentation today, I would like to show how this bill could contribute to Canada's linguistic duality.

First of all, I will briefly outline the contribution of the Office of the Commissioner of Official Languages to this reform. I would like to ask you to make three changes that all pertain to the new Public Service Employment Act and these changes relate to language training, the Public Service Staffing Tribunal and competition notices. Then, since the legislative reform will involve updating related policies and regulations, I would like to see action taken to correct certain anomalies.

Since the Treasury Board Secretariat decided to reform the public service, the commission has stepped in to reiterate that linguistic duality is at the very heart of the public service. We produced a public document entitled "Towards a Modern and Bilingual Public Service" which summarized our approach and our suggestions to the government. These suggestions were intended to ensure that the official languages become an integral value in the operations of the public service and part of the culture of each institution. The key points were as follows: include fluency in English and French as basic skills and treat them as such in the classification of positions, work toward the widespread use of imperative staffing for bilingual positions, require that all deputy ministers be bilingual, and include

Mme Adam a une présentation à faire. Ensuite j'inviterai les sénateurs à poser leurs questions; bienvenue madame Adam.

**Mme Dyane Adam, commissaire aux langues officielles:** Je vous remercie de me donner l'occasion de partager avec vous mon appréciation du projet de loi sur la modernisation de la fonction publique. On sait fort bien que la fonction publique est une institution clé de notre système politique canadien. Elle constitue en effet un lien important entre le Parlement, le gouvernement et la population, tout en assurant une multitude de services qui contribuent au mieux-être de tous.

La fonction publique doit s'adapter pour mieux servir la population mais elle doit aussi refléter les valeurs de notre société qu'elle dessert et, les lois qui l'encadrent doivent permettre de concrétiser ces valeurs.

La dualité linguistique constitue une des valeurs cadres de la société canadienne, puisant ses assises dans la Loi constitutionnelle du pays. La Loi sur les langues officielles précise les obligations des institutions fédérales, notamment en matière de services au public et de langue de travail. De plus, on sait, le gouvernement actuel a réaffirmé son engagement envers la dualité linguistique dans les discours du Trône de 2001 et 2002 et le gouvernement, dans son plan d'action des langues officielles de mars 2003, s'est donné, entre autres, comme objectif de rendre la fonction publique exemplaire en matière de langues officielles.

Il n'est pas étonnant, avec ce préambule, que comme commissaire aux langues officielles, je sois intéressée à ce projet de loi. Nous l'avons, bien sûr, examiné sous l'angle de la dualité linguistique. Je voudrais aujourd'hui démontrer dans ma présentation comment ce projet de loi peut contribuer à la dualité linguistique canadienne.

Je vais vous rendre compte brièvement de la participation du commissariat à cette réforme. Je propose que vous apportiez trois modifications législatives à la nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique et ces changements touchent la formation linguistique, le tribunal de la dotation de la fonction publique et les avis de concours. Enfin, puisque la réforme législative va aussi entraîner une mise à jour des politiques et règlements afférents, je vais soulever cette question pour qu'on agisse afin de corriger certaines anomalies.

Depuis que le secrétariat du Conseil du Trésor a décidé de procéder à une réforme de la fonction publique, le commissariat est intervenu pour rappeler que la dualité linguistique est un fondement de l'administration publique. Nous avons produit un document public qui résumait notre approche et les propositions que nous présentions au gouvernement. Ce document est intitulé: «Pour une fonction publique moderne et bilingue». Nos propositions visaient à ce que les langues officielles deviennent une valeur pleinement intégrée aux opérations de la fonction publique et fassent partie de la culture de chaque institution. Les points principaux étaient les suivants: inclure la maîtrise de l'anglais et du français aux compétences de base et les traiter comme tels dans le cadre de classification des postes, viser le

language training in public servants' training and professional development plans.

Last March, I appeared before the House Standing Committee on Government Operations and Estimates to suggest changes to Bill C-25. Since linguistic duality is intrinsically related to work in the public service, I suggested that this value be included in the preamble to the act and in accepting this change, the government and members of Parliament recognized that all the objectives of the Official Languages Act are reaffirmed through this reform. At the third reading of Bill C-25, the Treasury Board president reiterated that linguistic duality is indeed one of the guiding principles of the new act. Since linguistic duality is so clearly part of the foundations of the public service, I ask you to consider these additional changes that could give practical expression to this value.

*[English]*

In regard to some of the proposed changes in Bill C-25, the first change I would like to suggest pertains to language training. Since the beginning of the official languages program, this training is sought to increase the bilingual capacity of the public service, while ensuring that unilingual Canadians can join the public service and advance within the public service. Bill C-25, however, does not reflect this.

Many people agree that language training must be an integral part of professional development. It is not enough to simply satisfy on paper the language requirements for positions. The action plan for official languages states, for example, that language training should be improved and offered earlier in a public servant's career. The President of the Treasury Board is also in favour of reviewing language training, which is currently the responsibility of the Public Service Commission.

In order to foster a consistent approach, I suggest that the language training of public servants becomes the responsibility of the new Canada school of public service, which is provided for in Bill C-25. By doing this, Parliament would show that learning the second language is part and parcel of developing the knowledge and skills that managers and employees must have to effectively perform their duties in the federal public service. The school could impart the values inherent to the language and culture through its professional development programs.

I therefore recommend that the following subsection be added to the mission and the duties of the future school: "to provide language training so that public servants can reach the proficiency

recours généralisé à la dotation impérative pour les postes bilingues, exiger le bilinguisme de tous les sous-ministres et intégrer la formation linguistique au plan de formation et de perfectionnement des fonctionnaires.

En mars dernier, je comparaisais au comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes pour proposer des amendements au projet de loi C-25. Comme la dualité linguistique est intrinsèquement liée au travail de la fonction publique, j'ai proposé que l'on intègre cette valeur au préambule de cette loi et en acceptant cette modification, les députés et le gouvernement reconnaissaient que l'ensemble des objectifs de la Loi sur les langues officielles est réaffirmé dans le cadre de cette réforme. La présidente du Conseil du Trésor, à l'étape de la troisième lecture du projet de loi C-25 rappelait que la dualité linguistique était bel et bien l'un des principes directeurs de la nouvelle loi. Puisque la dualité linguistique est si clairement inscrite dans les fondements de la fonction publique, je vous demande de considérer des modifications additionnelles qui pourront concrétiser cette valeur dans la pratique.

*[Traduction]*

En ce qui concerne certains changements proposés dans le projet de loi C-25, le premier changement que je proposerais concerne la formation linguistique. Depuis le tout début du programme des langues officielles, cette formation vise à accroître la capacité bilingue de la fonction publique tout en assurant aux unilingues des possibilités d'accès et d'avancement dans la fonction publique. Or, le projet de loi C-25 ne reflète pas cela.

Un grand nombre de personnes conviennent que la formation linguistique doit être une partie intégrale du cheminement professionnel. Il ne suffit pas de respecter sur papier les exigences linguistiques des postes. Le plan d'action pour les langues officielles stipule, par exemple, que la formation linguistique doit être améliorée et offerte plus tôt au cours de la carrière des fonctionnaires. Le président du Conseil du Trésor est également favorable à une révision de la formation linguistique, laquelle relève à l'heure actuelle de la Commission de la fonction publique.

Pour favoriser une approche cohérente, je propose que la formation linguistique des fonctionnaires soit confiée à la nouvelle École de la fonction publique du Canada, dont la création est prévue dans le projet de loi C-25. En agissant de la sorte, le gouvernement démontrerait que l'apprentissage de la langue seconde s'intègre pleinement au développement des connaissances et compétences que doivent posséder les gestionnaires et les membres du personnel pour bien s'acquitter de leurs tâches dans la fonction publique fédérale. L'École pourrait transmettre les valeurs rattachées à la langue et à la culture par le biais de ses programmes de développement professionnel.

Par conséquent, je recommande d'ajouter le paragraphe suivant dans la mission et les attributions de la future école: assurer une formation linguistique visant à permettre aux



levels required for positions designated bilingual in order to ensure the Official Languages Act is implemented and also to help employees achieve their career goals.”

The second change I would like to propose pertains to the bilingual capacity of the Public Service Staffing Tribunal. Bill C-25 provides for the creation of a new independent tribunal that would be responsible for reviewing complaints about internal appointments. I note with interest that failure to respect the right to be evaluated in the language of one's choice in an appointment process will be included among the potential grounds for complaints before the new tribunal.

A study we conducted in 1999 showed that some federal tribunals face challenges with regard to upholding language rights. The members of federal tribunals appointed by Governor in Council do not always have the language skills required to meet the demand from the parties being heard. Yet, section 16 of the act clearly states that federal courts have the duty to ensure that the person hearing a case is able to understand the official language chosen by the parties without the help of an interpreter. As a result, all courts and tribunals must maintain sufficient bilingual capacity at all times to ensure that the language of the hearing does not alter impartiality procedures or cause undue delays for the parties. This does not mean that every member of the tribunal must be bilingual, but rather that the tribunal as a group must be able to function effectively in both languages.

I am, therefore, of the opinion that the collective linguistic capacity of tribunal members must be considered as early as during the appointment process. Moreover, the bill already provides that candidates must have certain qualifications in order to be appointed as tribunal members. I am not suggesting today adding further qualifications, but rather making the Governor in Council accountable by adding the following to clause 88 of the bill: “The Governor in Council shall ensure that members of the tribunal, as a group, are able to hear complaints in both official languages in accordance with the provisions of section 16 of the Official Languages Act.”

Finally, my last suggestion concerns competition notices. Since I appeared last March with regard to Bill C-25, some people have raised the issue of competition notices. I have carefully reviewed this matter and am of the opinion that the language requirements must be clarified. As compared with the current Public Service Employment Act, this bill has an omission that could threaten certain acquired rights. The new bill does not state that competition notices must be posted in both official languages. It is only logical that, if employees have the right to be evaluated in the language of their choice, they should also be able to learn of a competition in their preferred language. Without an explicit provision in this regard, however, the bill is open to interpretation. I suggest, therefore, that wording similar to that

fonctionnaires d'atteindre les niveaux de compétence qu'exigent les postes désignés bilingues en vue d'assurer la mise en oeuvre de la Loi sur les langues officielles et permettre aux membres du personnel de réaliser leurs objectifs de carrière.

Le deuxième changement que je proposerais concerne la capacité bilingue du Tribunal de la dotation de la fonction publique. Le projet de loi C-25 prévoit la création d'un nouveau tribunal indépendant chargé d'examiner les plaintes portant sur les nominations internes. Je note avec intérêt que le non-respect du droit d'être évalué dans la langue de son choix, dans le cadre d'un processus de sélection, fera partie des motifs de plaintes potentielles à déposer devant le nouveau tribunal.

Une étude que nous avons menée en 1999 a révélé que certains tribunaux fédéraux avaient du mal à respecter les droits linguistiques. Les membres de tribunaux fédéraux nommés par le gouverneur en conseil n'ont pas toujours les compétences linguistiques requises pour répondre à la demande des parties en cause. Pourtant, l'article 16 de la Loi sur les langues officielles précise clairement que les tribunaux fédéraux sont tenus de s'assurer que la personne qui entend la plainte soit capable de comprendre la langue officielle choisie par les parties sans l'aide d'un interprète. Autrement dit, tous les tribunaux doivent toujours avoir une capacité bilingue suffisante pour faire en sorte que la langue utilisée au cours de l'audience ne mine pas l'impartialité des procédures ou ne cause pas de délais indus pour les parties. Cela ne signifie pas que chaque membre du tribunal doit être bilingue, mais plutôt que le tribunal, en tant que groupe, doit pouvoir fonctionner efficacement dans les deux langues.

Je suis donc d'avis que l'on doit tenir compte dès le processus de nomination de la capacité linguistique collective des membres du tribunal. En outre, le projet de loi précise déjà que les candidats doivent posséder certaines qualités pour être nommés membres du tribunal. Je ne préconise pas aujourd'hui que l'on ajoute d'autres qualités. Je propose plutôt l'ajout d'une clause exigeant que le gouverneur en conseil assume une responsabilité à cet égard et c'est pourquoi je recommande d'ajouter une disposition allant dans ce sens à l'article 88 du projet de loi: «Le gouverneur en conseil veille à ce que les membres du tribunal soient capables, en tant que groupe, d'entendre les plaintes dans l'une ou l'autre langue officielle conformément aux dispositions de l'article 16 de la Loi sur les langues officielles».

Enfin, ma dernière suggestion concerne les avis de concours. Depuis que j'ai comparu en mars dernier au sujet du projet de loi C-25, certaines personnes ont soulevé la question des avis de concours. Après un examen attentif, je suis arrivée à la conclusion que les exigences linguistiques doivent être précisées. Comparativement à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique actuelle, la mesure comporte une omission qui risque de menacer certains droits acquis. Le nouveau projet de loi ne stipule pas que les avis de concours doivent être affichés dans les deux langues officielles. Si les employés ont le droit d'être évalués dans la langue de leur choix, il n'est que logique qu'ils puissent également prendre connaissance de la tenue d'un concours dans leur langue de préférence. Cependant, en l'absence d'une

in the old act be repeated in clause 33, which pertains to types of appointment processes, reading: "An advertised appointment process must be communicated in both official languages."

[Translation]

The last point that I would like to raise deals with non-imperative staffing. In order to serve the public in both official languages and guarantee public servants' right to work in their language, a number of positions in the public service are designated bilingual. These positions are usually staffed by qualified candidates with the required language skills. Through exclusion orders, however, a person not meeting the language requirements may be appointed to a bilingual position. Such persons are allowed two years to acquire these language skills, at public expense. This is referred to as non-imperative staffing, to use the bureaucratic jargon.

What was intended as a transitional measure has become a long-standing practice. According to the 2001-2002 Public Service Commission annual report, non-imperative staffing is still used in 20 per cent of the bilingual positions staffed. This is a significant anomaly that the government must address in its review of the implementing regulations and related policies.

I therefore recommend that non-imperative staffing be eliminated gradually, starting with the internal staffing.

This would send the message that a public servant must first acquire the knowledge required for a bilingual position before applying for it. Motivated individuals wishing to prepare themselves must be granted equitable access to language training, regardless of the linguistic designation of their position. Greater emphasis must also be placed on maintaining the skills acquired. At the same time, persons not meeting the requirements of the bilingual positions they hold must be transferred within a reasonable time.

The President of the Treasury Board took clear action in this vein last March with regard to senior officials. A recent study by the Canadian Centre for Management Development on language of work, entitled "French to Follow?" also makes similar recommendations. I suggest that imperative staffing should be the rule for managers as of April 2004 and that the same rule apply for other positions as of April 2006.

Insofar as external hiring is concerned, I suggest that, for the time being, the government be allowed to continue to recruit people who do not meet bilingualism requirements. However, people who still do not meet the linguistic requirements of their positions after the two-year period for learning the second language through publicly funded training could not be selected for an appointment in the public service. Appointments to

disposition explicite à cet égard, le projet de loi laisse place à l'interprétation. Je propose donc qu'un libellé analogue à celui qui figure dans l'ancienne loi soit repris à l'article 33, qui porte sur divers processus de nomination: «Tout processus de nomination annoncé doit être communiqué dans les deux langues officielles.»

[Français]

Un dernier point que j'aimerais aborder avec vous concerne la dotation non impérative. Afin d'offrir un service public dans les deux langues officielles et pour garantir aux fonctionnaires le droit de travailler dans leur langue, un certain nombre de postes dans la fonction publique sont désignés bilingues. Ces postes devraient normalement être comblés par des personnes compétentes, ayant les capacités linguistiques requises. Cependant, par un décret d'exclusion, il arrive que l'on puisse nommer à un poste bilingue une personne qui ne satisfait pas aux exigences linguistiques. On lui accorde, alors, un délai de deux ans pour acquérir, aux frais de l'État, ces compétences. C'est ce que l'on appelle, dans le jargon bureaucratique, la dotation non impérative.

Ce qui devrait être une mesure transitoire est devenue une pratique qui dure depuis longtemps. Selon le rapport annuel de la Commission de la fonction publique de 2001-2002, la dotation non impérative est encore utilisée dans 20 p. 100 des postes bilingues dotés. Il s'agit d'une anomalie importante à laquelle le gouvernement devra s'attaquer dans le cadre de la révision des règlements d'applications et des politiques afférentes.

Je profite de cette comparution pour vous sensibiliser à cette question et je propose donc l'élimination d'une façon progressive de la nomination non impérative en commençant par la dotation interne.

On donnerait ainsi le signal qu'un fonctionnaire doit préalablement acquérir les connaissances requises pour un poste bilingue avant de postuler. Pour les personnes motivées qui veulent s'y préparer, peu importe la désignation linguistique de leur poste, il faudra assurer un accès équitable à la formation linguistique. Il faudra aussi accorder une plus grande priorité au maintien de l'acquis. Cependant, une personne qui ne répond pas aux exigences du poste bilingue qu'elle occupe, doit nécessairement être mutée après un délai raisonnable.

La présidente du Conseil du Trésor, Mme Robillard, a clairement agi en ce sens, en mars dernier, à l'égard des hauts fonctionnaires. Une étude sur la langue de travail publiée récemment par le Centre canadien de gestion intitulée: «Le français à suivre?» formule aussi des recommandations allant dans ce sens. Je propose que la dotation impérative soit une règle pour les cadres, à partir d'avril 2004, et que l'on fasse de même pour les autres postes, à compter d'avril 2006.

Pour ce qui est de l'embauche externe, je propose que l'on maintienne encore pour une certaine période la possibilité de recruter des personnes ne répondant pas aux exigences du bilinguisme. Toutefois, les personnes qui ne répondent pas aux exigences linguistiques de leur poste, après le délai de deux ans prévu pour acquérir la langue seconde par le biais de cours offerts aux frais de l'État, ne pourront être retenues pour une nomination



positions designated bilingual should therefore always be conditional on acquiring and maintaining these skills. This would require a change to the exclusion order.

Since the government intends to make major investments to encourage the learning of the second official language in schools, it seems only natural that non-imperative staffing should be gradually eliminated for external staffing. This would constitute another major step in making the public service a bilingual institution that reflects the fundamental value of linguistic duality.

In closing, in an era of pluralism and diversity, the public service must continually adapt in order to reflect changes in society. It must do so while continuing to include official languages among its underlying values. A bilingual public service can play a crucial role by helping to build bridges between our two official language communities and thus help to make our society more open to differences, the key to continued progress in accommodating the rights enshrined in our country's Constitution.

I would be glad to answer any of your questions.

[English]

**Senator Kinsella:** On a point of order, could we ask the witness what page of the bill her first recommendation for an amendment with regard to the new school refers to in the bill? She has recommended that a subsection be added.

**Ms. Adam:** I am at page 172.

[Translation]

**The Chairman:** Amendment to the Canadian Centre for Management Development Act.

[English]

**Ms. Adam:** I am in the French version.

**The Chairman:** "Objects and Powers."

**Ms. Adam:** It is in Part 4.

**Senator Kinsella:** Thank you. I can find it now.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** I must congratulate you. Your brief was wonderful. I have always felt that clause 16 of the Constitution Act, 1982, makes both languages not only official, but equal as well. Both languages, French and English, should be given equal treatment at the federal level; we cannot say that often enough.

With a few exceptions, that does not apply to the provinces, but it is the case for the federal government. Your Public Service Staffing Tribunal is something new. I believe it must be completely bilingual. We all agree on that.

à la fonction publique. La nomination à des postes désignés bilingues devrait donc toujours être conditionnelle à l'acquisition et au maintien de ces compétences. Ceci nécessiterait une modification du décret d'exclusion.

Comme le gouvernement a consenti des investissements importants, récemment, visant à favoriser l'apprentissage des langues secondes dans les écoles, il semblerait raisonnable que la nomination non impérative soit aussi graduellement éliminée pour la dotation externe. Un autre pas important sera ainsi franchi pour faire de la fonction publique une institution bilingue reflétant la valeur fondamentale de la dualité linguistique canadienne.

En conclusion, à l'ère d'une société pluraliste et diversifiée, la fonction publique doit continuellement s'adapter pour refléter l'évolution de la société. Elle doit le faire en continuant d'intégrer les langues officielles. Une fonction publique bilingue peut jouer un rôle crucial en aidant à bâtir des ponts entre nos deux grandes communautés linguistiques et contribuer ainsi à rendre notre société ouverte à l'acceptation des différences, la clé d'un progrès constant dans le respect des droits inscrits dans la Constitution de notre pays.

Je suis prête à répondre à toutes vos questions.

[Traduction]

**Le sénateur Kinsella:** J'invoque le Règlement. Pourrions-nous demander au témoin à quelle page du projet de loi s'inscrirait le premier amendement qu'elle recommande à l'égard de la nouvelle École? Elle a recommandé l'ajout d'une disposition à cet égard.

**Mme Adam:** Je suis à la page 172.

[Français]

**Le président:** Modification à la loi sur le Centre canadien de gestion.

[Traduction]

**Mme Adam:** Je suis dans la version française.

**Le président:** «Mission et attributions».

**Mme Adam:** C'est dans la partie 4.

**Le sénateur Kinsella:** Merci. J'y suis.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** Je dois vous féliciter. C'est un mémoire formidable. J'ai toujours dit que l'article 16 de la Loi constitutionnelle de 1982 rend non seulement les deux langues officielles, mais elle rend les deux langues égales. On ne souligne jamais assez que les deux langues, le français et l'anglais, sont égales dans les domaines fédéraux.

Dans les domaines provinciaux, ce n'est pas le cas, sauf dans certaines provinces, mais dans le domaine fédéraux, c'est le cas. Votre tribunal de dotation de la fonction publique constitue une nouveauté. Je pense qu'il doit être parfaitement bilingue. On est tous d'accord à ce sujet.

I have just taken a look at the Official Languages Act, that my colleague Jean-Robert Gauthier carries with him at all times. I was interested in clause 16 of the Official Languages Act. This also applies to clause 16 of the Constitution Act, 1982. There is one thing that is more important than the Official Languages Act, and that is the Constitution. The Constitution must be reflected in the Official Languages Act. I agree on that point. I would suggest adding a paragraph stating that clause 16 of the Constitution Act, 1982 must be respected. As luck would have it, both clauses are numbered 16, a happy coincidence indeed. I do not know if you feel the same way as I do, but I believe that we should refer to clause 16 of the Constitution Act, 1982.

**Ms. Adam:** My amendment refers neither to the Official Languages Act nor to Canada's Constitution. When I appeared before the House of Commons Government Operations and Estimates Committee to comment on this bill, I suggested that an amendment be made to the preamble. I felt it was important that it be stated at the very beginning of this new Public Service Act that linguistic duality was truly a fundamental and underlying value within the federal apparatus and its public service.

I assume that the preamble has been changed to reflect the objectives and the principles of the Official Languages Act. Of course, as I said in my presentation, the very foundation of the Official Languages Act, as everyone knows, can be found in Canada's Constitution. The amendment or the proposal that I am putting forward today does not really involve the act or the Constitution. I am suggesting that the Governor in Council ensure that the members of the new tribunal have the necessary qualifications to hear the parties in the official language of their choice and that this would be possible at any given time. I made that suggestion today because our 1999 study of federal tribunals demonstrated that many tribunals were not able to offer equal services because the appointments to some of these bodies did not follow the established process, namely, consultation between the Privy Council and the tribunal in order to ensure that there be a proper collective capacity. My predecessor made this recommendation to the Privy Council in 1999. It involves all federal tribunals. Very little has been done, nor has there been any direct response by the government to the Commissioner's recommendation. This is something that should be clearly expressed when the language of the public service and the rights of its employees are involved.

**Senator Beaudoin:** I wholeheartedly agree and I will leave the issue of bilingualism in the judicial process to my colleague Jean-Robert Gauthier.

The other day I wrote a special letter to the Minister of Justice: when bilingualism is supported by the Constitution, there is nothing stronger. That is the case in Manitoba, and in Quebec, in New Brunswick, and in other provinces, they are slowly moving in that direction. I think you are right in suggesting not only that

Je viens de vérifier le texte la Loi sur les langues officielles que mon collègue Jean-Robert Gauthier transporte toujours avec lui. Il s'agit de l'article 16 de la Loi sur les langues officielles. Mais c'est également l'article 16 de la Loi constitutionnelle de 1982. Il y a une chose qui est plus importante que la Loi sur les langues officielles, c'est la Constitution. La Loi sur les langues officielles doit refléter la Constitution. Je suis d'accord avec ce point. J'ajouterais peut-être un paragraphe stipulant qu'on doit se conformer à l'article 16 de la Loi constitutionnelle de 1982. Il s'agit de deux articles ayant le numéro 16, c'est un pur hasard. Quand le hasard fait bien les choses, tant mieux. Je ne sais pas si vous êtes d'accord, mais je pense qu'on aurait intérêt à se référer à l'article 16 de la Loi constitutionnelle de 1982.

**Mme Adam:** Mon amendement ne se réfère pas vraiment à la Loi sur les langues officielles ni à la Loi constitutionnelle du pays. Quand j'ai comparu au comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions à la Chambre des communes concernant le projet de loi, j'ai fait une proposition d'amendement touchant le préambule. Il m'apparaissait important qu'on note dès le début dans ce nouveau projet de loi sur la fonction publique que la dualité linguistique était vraiment une valeur fondamentale de l'appareil fédéral et de la fonction publique, donc une valeur cadre.

Je présume que le préambule a été modifié dans ce sens et qu'il reprend les objectifs et les principes de la Loi sur les langues officielles. Bien sûr, je l'ai mentionné dans ma présentation, les assises mêmes de la Loi sur les langues officielles, on le sait fort bien, se retrouvent dans la Loi constitutionnelle du Canada. Mon amendement aujourd'hui ou la proposition que je vous fais ne touche pas vraiment à la loi ni à la Constitution. Je propose que le gouverneur en conseil soit tenu de s'assurer que le nouveau tribunal aura, comme groupe, les compétences nécessaires pour entendre les parties dans la langue officielle de leur choix et ceci, à n'importe quel moment. Je fais cette proposition aujourd'hui car notre étude de 1999 sur les tribunaux fédéraux a démontré qu'effectivement, plusieurs des tribunaux ont des problèmes à offrir des services égaux parce que les nominations à certains de ces tribunaux ne sont pas soumises à des processus établis, soit de consultation entre le Conseil privé et le tribunal, pour s'assurer qu'il y a effectivement une capacité collective suffisante. Cette recommandation a été faite par mon prédécesseur en 1999 au Conseil privé. Elle touche l'ensemble des tribunaux fédéraux. Il n'y a pas eu d'actions posées ou de réponses gouvernementales directes à cette recommandation du commissaire. Dans ce cas, dans une question de langue de la fonction publique et du droit des travailleurs, cela m'apparaît important qu'on le spécifie.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis tout à fait d'accord et je laisse à mon collègue Jean-Robert Gauthier la question du bilinguisme dans le processus judiciaire.

J'ai écrit, l'autre jour, une lettre spéciale au ministre de la Justice: quand le bilinguisme s'appuie sur la Constitution, cela ne peut pas être plus fort. C'est le cas au Manitoba, au Québec, au Nouveau-Brunswick et dans d'autres province, on s'en va un peu dans cette direction. Je pense que vous avez raison de suggérer



both languages are equal but that bilingualism should apply in the judicial system as well. It is fundamental for a country like Canada.

**Senator Gauthier:** To echo what Senator Beaudoin has said, you stated that an amendment had been made to the bill. I have not managed to find it. Could you send me a copy of that amendment? There is no mention of it in the document dated June 3, 2003.

As any good politician will tell you, you should never ask a question if you do not already know the answer. The new training school, the Public Service School has a specific mandate. Is it a federal institution?

**Ms. Adam:** Yes.

**Senator Gauthier:** It would therefore be subject to the Official Languages Act. Is the tribunal mentioned by my colleague a federal institution? Yes, therefore the Official Languages Act and the Constitution would apply. The obligations could not be clearer: obligations that relate to understanding both official languages.

Your first recommendation is to the governor in council. I do not want to be mean but these are well-intended and the road to hell is paved with good intentions. You said earlier that a number of federal tribunals did not meet these requirements. Could we have a list of the tribunals that do not meet these linguistic requirements?

**Ms. Adam:** We can send you a copy of the study which included a sampling of the tribunals' capabilities. We did not examine the tribunals as a whole. These tribunals must be able to provide services in both official languages, but we studied the reasonable timeframe and similar situations. Is justice really served if a tribunal does not have enough bilingual judges to hear the cases in a timely fashion? It is not cut and dried. But we can provide you with a copy.

The question was not answered and I believe it truly warrants the attention of Parliament. It involves the difference between an act, its implementation and outcome. May I add something? We organized a seminar in April 2003 along with the Department of Justice and the federal tribunals in order to discuss linguistic duality and the implementation of the act to provide services in both official languages. This was one of the problems that was discussed and many tribunals stated that it did apply to them. As you know, the tribunals cannot control the appointment of their own members, so they find themselves in these situations. We can provide you with copies of the seminar proceedings in which the details of this problem are discussed.

**Senator Gauthier:** Yesterday, witnesses told us that the President of the Public Service Commission should be an officer of Parliament. Staffing, and all that it involves should be a stated responsibility of the person who holds that position.

non seulement l'égalité des deux langues, mais aussi la question du bilinguisme dans le système judiciaire. C'est fondamental pour un pays comme le Canada.

**Le sénateur Gauthier:** Un peu dans le même sens que le sénateur Beaudoin, vous avez affirmé qu'il y a eu un amendement au projet de loi. Je ne l'ai pas trouvé encore. Pouvez-vous m'envoyer une copie de l'amendement en question? Dans le document du 3 juin 2003, il n'en est pas question.

Comme tout bon politicien, je n'aime pas poser les questions quand je ne connais pas les réponses. La nouvelle école de formation, l'école de la fonction publique a un mandat spécifique. Est-ce une institution fédérale?

**Mme Adam:** Oui.

**Le sénateur Gauthier:** Donc elle relève de la Loi sur les langues officielles. Est-ce que le tribunal dont mon collègue parlait est une institution fédérale? Oui, donc la Loi sur les langues officielles et la Constitution s'appliquent. Les obligations sont claires comme de l'eau de roche: obligations relatives à la compréhension des deux langues officielles.

Votre première recommandation est dirigée vers le gouverneur en conseil. Je ne veux pas être méchant mais ce sont des bonnes intentions et le ciel est pavé de bonnes intentions. Vous avez dit tantôt qu'il y avait plusieurs tribunaux fédéraux qui ne satisfont pas à ces exigences. Est-ce que nous pourrions avoir une liste de ces tribunaux qui ne satisfont pas à ces exigences linguistiques?

**Mme Adam:** On pourrait vous faire parvenir une copie de cette étude parce qu'on a pris un échantillon des capacités des tribunaux. On n'a pas examiné l'ensemble des tribunaux. Ces tribunaux peuvent être capables de servir dans les deux langues officielles, mais nous examinons le délai raisonnable et ce genre de situations. Alors est-ce que justice est vraiment rendue si un tribunal n'a vraiment pas un nombre suffisant de juges bilingues pour entendre des causes en temps opportun. Alors, c'est une nuance. Mais on peut vous faire parvenir une copie.

Mais on n'a pas répondu à cette question et, à mon avis, elle mérite vraiment l'attention du Parlement. Il s'agit de la différence entre une loi, sa mise en oeuvre pratique et les résultats. Est-ce que je peux ajouter quelque chose? On a organisé un colloque, en avril 2003, conjointement avec le ministère de la Justice et les tribunaux fédéraux pour discuter de la question de la dualité linguistique et de la mise en oeuvre de la loi pour offrir les services dans les deux langues officielles. On a examiné cette problématique, entre autres, et plusieurs tribunaux ont affirmé qu'ils avaient ce problème. Comme vous le savez, les tribunaux n'ont pas le contrôle sur la nomination de leurs propres membres, donc ils subissent ces situations. On pourrait vous faire parvenir des comptes-rendus de ces colloques qui donnent des détails sur la problématique.

**Le sénateur Gauthier:** Hier, on s'est fait dire par des témoins que le président de la Commission de la fonction publique devrait être un haut fonctionnaire du Parlement. Je suis d'accord avec eux. Cette personne devrait être identifiée dans ces fonctions comme étant responsable de la dotation et tout ce qui s'ensuit.

We were told about the national school or the training institution or the Public Service of Canada School, which would be the new title. It would be a combination of the Canadian Management Centre and all of the current public service training facilities.

Can you give me more specific information on language training? The commission has spent some time on this in recent years. This is not covered by the act. Who will be responsible for language training, not only in view of today's needs, but training for the future? Who will be responsible for that?

**Ms. Adam:** According to the new bill, the responsibility will remain with the Public Service Commission. There is nothing in the bill relating to language training. One of the proposals I am making to your committee is that the new public service school be responsible for language training because even if it is more or less separated from training or professional upgrading of public servants, it will still be taken up by the new school. Language training has been made a separate skill, something that is not really part of a civil servant's qualifications. I feel that the federal public service does not only operate in a bilingual but also an intercultural environment. We operate in at least two cultures. This is something that is never discussed.

We know that in legal circles there are two cultures. There is a difference in the way the Anglo-Saxon culture works and thinks as compared to the francophone culture. Both of these cultures work side by side in the federal public service and that must be taken into account in managing our human resources and government business.

**Senator Gauthier:** Parliamentarians are worried. There is a move towards privatization. Are we about to privatize language training? Will public servants have to meet the linguistic requirements before being appointed to their positions? A number of questions come to mind. There is no mention of this in the bill. There is a void in this bill. I am asking you the question. You say that the Public Service Commission will be responsible. I know on good authority that the commission has been deprived of this responsibility for the time being. It has been given over to the Management Centre to which these people must now report. Something has happened and I cannot get a handle on it.

**Ms. Adam:** As the Official Languages Commissioner I recommend that language training be included in the bill, that something should be said about this and that it should truly become the responsibility of the new school. That, in some way, is a reflection of your concerns.

[English]

**Senator Kinsella:** I wonder whether the commissioner could help me, also speaking of the school? In the English version, on page 171 of the bill, there is reference to the "Canada School of Public Service."

On nous a parlé de l'école nationale ou de l'école de formation ou de l'école de la fonction publique du Canada, c'est le nouveau titre. Cela sera un amalgame du centre canadien de gestion et de tout ce qui existe actuellement en formation à la fonction publique.

Pouvez-vous me donner des renseignements un peu plus spécifiques sur la formation linguistique? Ce dossier est tout de même assez important à la Commission depuis des années. On n'a pas, dans la loi, touché à cette question. Qui sera responsable de la formation linguistique, pas seulement de la formation des besoins aujourd'hui, mais du perfectionnement des besoins pour demain? Qui sera responsable de cette formation?

**Mme Adam:** Tel qu'il est présenté dans le nouveau projet de loi, la responsabilité demeurerait à la Commission de la fonction publique. Le projet de loi est silencieux sur la formation linguistique. Une des propositions que je fais à votre comité est que la nouvelle école de la fonction publique prenne la responsabilité de la formation linguistique parce qu'en la séparant plus ou moins de toute la question de la formation et du perfectionnement professionnel des fonctionnaires, elle sera désormais assumée par la nouvelle école. On fait de la formation linguistique une compétence séparée, accessoire, qui n'est pas vraiment intégrée aux compétences des fonctionnaires. Je pense que le milieu de la fonction publique fédérale est non seulement bilingue mais interculturel. On travaille dans au moins deux cultures. On ne parle jamais de cette question.

Il y a deux cultures, on le sait, dans le milieu du droit. Il y en a aussi dans la façon de travailler, de penser, propre à la culture anglo-saxonne et à la culture francophone. Ces deux cultures se côtoient au quotidien dans notre fonction publique fédérale et l'on doit plus ou moins tenir compte de cela dans la gestion de nos ressources humaines et dans la gestion de nos dossiers.

**Le sénateur Gauthier:** Les parlementaires s'inquiètent. Il y a un mouvement vers la privatisation. Allons-nous privatiser la formation linguistique? Allons-nous donner aux fonctionnaires l'obligation d'obtenir la compétence linguistique avant d'avoir leurs postes? Il y a plusieurs questions que je me pose. Dans le projet de loi, il n'en est pas question. Il y a un vide dans le projet de loi. Je vous pose la question. Vous me dites que la Commission de la fonction publique sera responsable. Je sais de bonne source que la Commission est privée dans le moment de cette responsabilité. Elle a été confiée au centre de gestion auquel ces gens se rapportent actuellement. Il y a quelque chose qui s'est passée et que je ne comprends pas.

**Mme Adam:** Je vous recommande comme commissaire aux langues officielles que la formation linguistique soit intégrée au projet de loi, qu'on ne soit pas silencieux sur cette question et qu'on en fasse vraiment une responsabilité de la nouvelle école. C'est un peu dans le même sens de vos inquiétudes.

[Traduction]

**Le sénateur Kinsella:** Au sujet de l'École, la commissaire pourrait peut-être m'aider. Dans la version anglaise, à la page 171 du projet de loi, il est question de la «Canada School of Public Service».



[Translation]

In the French version of Bill C-25, it is called the Canada School of Public Service.

[English]

**Senator Kinsella:** Is there not a major difference?

**Senator Beaudoin:** What is it?

**Senator Kinsella:** Is it the "Canada School a la fonction publique du Canada" or is it "l'École de la fonction publique du Canada"? It seems to be different.

**Ms. Adam:** I have my opinions, but they prefer the French version over the English version.

**Senator Kinsella:** This is a point of substance. I think the intent is expressed in the French version where it is referred to as the "School of the Public Service of Canada." It is not the Canada school. I think that is quite wrong.

Let me turn to another matter with reference to the school.

I like your amendment very much, commissioner, and will be supporting it. It would probably fit in nicely on page 173 of the bill, under a new paragraph (i), to provide language training and so on, as you put it.

Have you or your colleagues looked at whether or not there would need to be a transitional amendment if this were adopted in order to have transferred to the public service school, or the school of the public service, the official language training function that is carried on now by the Treasury Board?

**Ms. Adam:** I believe there are already other training functions that will be transferred. Other schools will need to merge with the CCMD.

**Senator Kinsella:** There are specific transitional provisions in this bill to move the Canadian Centre of Management Development into this new school. My question is, if your amendment, which I will support, is adopted, do we need to have any consequential amendments in order to move the Treasury Board official language training function?

**Ms. Adam:** I would presume that the same process should be followed as other functions are transferred from one organization to the other. I would apply the same type of transition period to facilitate and ensure that public servants do get the training in that transition period and that there are no negative side effects for that particular period.

**Senator Furey:** Obviously, the goal of all parliamentarians — and I am sure civil servants — is that in an ideal Canada, bilingualism should be a minimum. I was intrigued by your comments. I can understand the elimination of non-imperative staffing for internal staff with its attendant two-year program. I am not so sure I agree, though, that it should be eliminated for external staffing. I realize that you try to offset that a little by commenting on the fact that the government intends to make

[Français]

Dans la version française du projet de loi C-25, on parle de l'école de la fonction publique du Canada.

[Traduction]

**Le sénateur Kinsella:** N'y a-t-il pas une différence importante?

**Le sénateur Beaudoin:** Quelle est-elle?

**Le sénateur Kinsella:** Est-ce que la «Canada School de la fonction publique du Canada» ou «l'École de la fonction publique du Canada»? Cela semble différent.

**Mme Adam:** J'ai mon opinion, mais on préfère la version française à la version anglaise.

**Le sénateur Kinsella:** C'est une question de fond. À mon avis, l'intention est exprimée dans la version française, où il est question de l'«École de la fonction publique du Canada». Ce n'est pas l'école du Canada. Je pense que c'est erroné.

Permettez-moi de passer à une autre question entourant l'École.

Commissaire, votre amendement me plaît énormément, et j'ai l'intention de l'appuyer. Il s'inscrirait probablement fort bien à la page 173 du projet de loi, sous la forme d'un nouvel alinéa i), pour assurer la formation linguistique, et cetera, comme vous le dites si bien.

Vous-même ou vos collègues avez-vous déterminé s'il serait ou non nécessaire, si cela était adopté, d'avoir un amendement transitoire pour que soit cédée à l'École de la fonction publique la fonction de formation linguistique qui relève à l'heure actuelle du Conseil du Trésor?

**Mme Adam:** Je crois qu'on envisage déjà de transférer d'autres fonctions de formation. D'autres écoles devront fusionner avec le Centre canadien de gestion.

**Le sénateur Kinsella:** Le projet de loi renferme des dispositions de transition spécifiques en vue de déménager le Centre canadien de gestion dans cette nouvelle école. Ma question est la suivante: advenant l'adoption de votre amendement, que j'appuie, faudra-t-il adopter aussi des modifications corrélatives pour déménager la fonction de formation linguistique assumée par le Conseil du Trésor?

**Mme Adam:** J'imagine que le même processus devrait être suivi puisque d'autres fonctions sont transférées d'une organisation à l'autre. J'appliquerais d'ailleurs la même période de transition pour faciliter les choses et faire en sorte qu'au cours de cette période, les fonctionnaires obtiennent la formation dont ils ont besoin et ne subissent aucun effet négatif.

**Le sénateur Furey:** Évidemment, l'objectif de tous les parlementaires — et des fonctionnaires aussi, j'en suis sûr — c'est que dans un Canada idéal, le bilinguisme devrait être un minimum. J'ai été intrigué par vos commentaires. Je peux comprendre que vous vouliez supprimer «la dotation non impérative» pour ce qui est de la dotation interne, et notamment du programme de deux ans connexe. Cependant, je ne suis pas certain d'être d'accord pour dire qu'il faut l'éliminer

major investments to encourage learning of second languages in schools; but there are a host of unilingual Canadians who would be at a decided disadvantage without that program if they wanted to apply for a position in the civil service.

I think the program puts them on a more equal footing when you consider that, internally, it is all publicly funded.

**Ms. Adam:** My recommendation is not to eliminate non-imperative staffing for external training, but to have a limited time for those persons to get the training and to fund their training, because we have had problems in the past of providing the training to individuals. They should be given a time limit of two years. This is only for the bilingual positions.

**Senator Furey:** I understand that. Perhaps I misunderstood you. I thought that you were saying that, internally, this program would cease, and people would be given two years to achieve bilingualism at public expense for positions that were bilingual. I read in your comments, and I thought you heard you say, that the program would be eliminated for external staffing because it would only be natural that non-imperative staffing should be eliminated gradually. To offset that, you pointed to the fact that the government would be investing monies in school programs to assist people to become bilingual. In addition there would be public funding within the civil service.

That would put unilingual Canadians who want to get into the civil service at a decidedly disadvantage right now, economically and otherwise. There is more than the funding of these programs. There is also the time off and everything else that goes with it that would give people within the civil service a much greater advantage over those who want to come in.

**Ms. Adam:** We need to consider interventions that must be made at different levels. I am proposing that for outside staffing, non-imperative staffing could be maintained for some time, and we would provide them with the training. At the same time, the federal government and provincial governments are investing and reinvesting in second language training in schools.

Yesterday I signed certificates for high school students. It is a pilot project. They took the public service linguistic test and were successful. This is the first time that high school students, to my knowledge, have taken that test. It is in collaboration with a school board. It is not in Quebec, and it is not in Ottawa. It is not in any of the designated bilingual areas of the country. It is in Edmonton. I signed over 70 certificates for students, both immersion and FSL graduates. I think that this is the way of the future.

pour la dotation externe. Je sais pertinemment que vous essayez de compenser cela en quelque sorte lorsque vous ajoutez que le gouvernement vient d'annoncer des investissements importants visant à favoriser l'apprentissage de la langue seconde dans les écoles. Il n'en reste pas moins que bon nombre de Canadiens unilingues seraient manifestement défavorisés en l'absence d'un tel programme s'ils souhaitaient postuler un poste dans la fonction publique.

À mon avis, ce programme les place davantage sur un pied d'égalité si l'on considère que sur le plan interne, tout cela est financé à même les deniers publics.

**Mme Adam:** Je ne recommande pas de supprimer la nomination non impérative pour la dotation externe, mais simplement d'imposer un délai au cours duquel ces personnes devront obtenir la formation voulue. Cette formation devra aussi être financée convenablement car nous avons eu dans le passé des problèmes pour assurer la formation. Il devrait y avoir un délai de deux ans, et ce uniquement pour les postes bilingues.

**Le sénateur Furey:** Je comprends cela. Peut-être vous ai-je mal comprise. Je croyais que vous disiez qu'on devrait mettre fin à ce programme à l'interne et que les personnes concernées auraient deux ans pour acquérir, aux frais de l'État, les compétences linguistiques requises pour les postes bilingues. J'ai cru vous avoir entendue dire — en tout cas c'est l'interprétation que j'en ai faite —, que le programme serait éliminé pour la dotation externe car il ne serait que normal que la dotation non impérative soit supprimée graduellement. Pour contrebalancer cela, vous avez signalé le fait que le gouvernement entend investir davantage d'argent dans les programmes scolaires pour aider les citoyens à devenir bilingues. En outre, le gouvernement injecterait certains fonds au sein de la fonction publique.

Cela défavoriserait manifestement les Canadiens unilingues qui veulent entrer dans la fonction publique à l'heure actuelle, sur le plan économique et autrement. Il y a plus que le financement de ces programmes. Il y a aussi les congés et d'autres mesures d'accompagnement qui confèrent aux fonctionnaires déjà en poste un avantage énorme par rapport aux personnes qui souhaitent y entrer.

**Mme Adam:** Il nous faut envisager des interventions à différents niveaux. Je propose de conserver la dotation non impérative pour les gens de l'extérieur et de leur fournir la formation requise. Parallèlement, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux investissent et réinvestissent dans la formation en langue seconde dans les écoles.

Hier, j'ai signé des certificats pour des élèves de niveau secondaire. C'est un projet pilote. Ils ont passé le test linguistique de la fonction publique avec succès. À ma connaissance, c'était la première fois que des élèves de niveau secondaire subissaient ce test. Cet exercice s'est fait en collaboration avec une commission scolaire. Ce n'est ni à Québec ni à Ottawa que cela s'est passé. Ce n'est pas non plus dans une zone désignée bilingue du pays. C'est à Edmonton. Et j'ai signé plus de 70 certificats pour des étudiants diplômés des programmes d'immersion et de FLS. À mon avis, c'est la voie de l'avenir.



Thirty years ago when the Official Languages Act was passed by Parliament, we embraced it. We put measures in place to ensure that all Canadians would have access to the public service. Now, we are in a society that is different. It is more pluralistic, diverse and international, where languages form a part. We have two official languages.

Our government is investing more again. We need to act on both so that eventually we will have a lot more high school graduates with the necessary competency that already have passed their test. It is for us to pick them up when they graduate from university.

**Senator Furey:** I agree with you whole-heartedly and I am all in favour of any program that promotes bilingualism at any level. I see that there are a group of young Canadians who have not had that advantage. I would not want to see them fall through the cracks. By fall through the cracks, I mean not have the same opportunity to come into the public service that public servants already have. I think that program helps towards that. There is no question about it.

**Ms. Adam:** If we invest more, parliamentarians are in a very good position to promote this question in their different communities across Canada. If someone wants a career in public service, then he or she should invest in language training at a younger age. It is much easier than doing it when you are 40 years old. We know that.

It is for us to do that. Prevention is a much better than cure.

**Senator Ringuette:** I am pleased to hear of your experience because I do believe language skills are like math skills or science skills. It is a competency. Throughout my experience in the federal arena, I have never heard of non-imperative staffing where 20 per cent of the new jobs that require bilingualism are excused.

I have been arguing for 10 years to remove geographic restrictions from employment. Here the bureaucracy has created an excuse based on language. We are talking about restricting the access of Canadians because of language. It is a joke.

The accessibility to public employment with the federal government for Canadians from Gander to Kelowna, B.C., is not available. With regard to linguistic capability within the system, the bureaucracy has created an excuse. You can understand my frustration as a francophone from rural Eastern Canada. It is like playing double jeopardy for me.

I would welcome your comments on these excuses given relating to non-imperative staffing and it being too costly and too burdensome to open up access to the system to all Canadians.

Il y a 30 ans, lorsque le Parlement a adopté la Loi sur les langues officielles, nous y avons adhéré avec enthousiasme. Nous avons instauré des mesures visant à faire en sorte que tous les Canadiens aient accès à la fonction publique. À l'heure actuelle, nous vivons dans une société différente, pluraliste, diversifiée et internationale, dont les langues constituent une composante. Nous avons deux langues officielles.

Notre gouvernement investit davantage encore une fois. Nous devons agir sur les deux fronts pour qu'un jour, il y ait beaucoup plus d'étudiants de niveau secondaire ayant acquis les compétences nécessaires qui ont déjà passé leur test. Ce sera à nous d'aller les chercher lorsqu'ils sortiront de l'université.

**Le sénateur Furey:** Je suis tout à fait d'accord avec vous, et j'appuie sans réserve tout programme qui fait la promotion du bilinguisme à quelque niveau que ce soit. Je constate toutefois qu'il existe un groupe de jeunes Canadiens qui n'ont pas eu cet avantage, et je ne voudrais pas qu'ils ratent le coche. Par là j'entends, qui n'auraient pas les mêmes avantages que les fonctionnaires s'ils veulent entrer dans la fonction publique. Je pense que ce programme est un outil qui les aide à atteindre cet objectif. Cela ne fait aucun doute.

**Mme Adam:** Si nous investissons davantage, les parlementaires sont dans une très bonne position pour promouvoir cette question dans leurs différentes communautés partout au Canada. Quelqu'un qui veut faire carrière dans la fonction publique devrait investir dans la formation linguistique dès son jeune âge. C'est beaucoup plus facile à faire que lorsqu'on a 40 ans. C'est prouvé.

C'est à nous d'agir. La prévention vaut mieux que la guérison.

**Le sénateur Ringuette:** Je suis ravie de prendre connaissance de votre expérience car j'estime que les compétences linguistiques s'apparentent aux compétences mathématiques ou scientifiques. La maîtrise d'une langue est une compétence qui s'acquiert. Depuis que j'évolue sur la scène fédérale, je n'ai jamais entendu parler de la dotation non impérative qui permet à 20 p. 100 des nouveaux emplois exigeant la bilinguisme d'être exemptés.

Depuis 10 ans, je réclame que l'on supprime les restrictions géographiques en matière d'emploi. Or, en l'occurrence, la bureaucratie a inventé une exemption fondée sur la langue. Autrement dit, on restreint l'accès des Canadiens en raison de la langue. C'est une plaisanterie.

L'accessibilité à l'emploi au gouvernement fédéral pour les Canadiens de Gander à Kelowna, en Colombie-Britannique, n'existe pas. En ce qui concerne la capacité linguistique au sein du système, la bureaucratie s'est forgé une excuse. Vous pouvez certainement comprendre ma frustration en tant que francophone d'une région rurale de l'est du Canada. C'est un double coup dur pour moi.

J'aimerais entendre ce que vous avez à dire au sujet des excuses entourant la dotation non impérative et le fait qu'on se plaint qu'il est trop coûteux ou trop compliqué d'élargir l'accès au système à tous les Canadiens.

[Translation]

**Ms. Adam:** Non-imperative staffing has been an order since 1982. This exclusion order is not a vested right. It should be an exception to the merit principle. We are seeking the recognition of the merit principle in the public service; in other words, the position should be staffed by the person who is best qualified to do the job. The exclusion order makes it possible for a person to hold a position without fulfilling all of the requirements.

**The Chairman:** Staffing is done on the condition that the employee learn the language. The Commissioner is suggesting that this be made more explicit.

**Ms. Adam:** I am saying that in some cases it should be eliminated. You are aware of the problems we have had with bilingualism over the last 30 years. Our deputy ministers and our senior civil servants are constantly trying to extend the timeframe. That is what happened in the past and the deadlines were always extended.

**Senator Bolduc:** Like they did with tobacco!

[English]

**The Chairman:** I might argue that the flexibility that is provided for non-imperative staffing permits people in various parts of the country who may not be linguistically qualified for a job to enter the service on the condition that they learn the language.

**Senator Ringuette:** The practical aspect is that for 97 per cent of new competitions, the system has a geographic restriction of 50 kilometres based on postal code. Therefore, if your postal code is not within that geographic limit, the system, never mind the bureaucracy, automatically rejects your application. However, the system does not automatically reject, because of this non-imperative system, your application for a bilingual job if you are unilingual French or unilingual English, and that is an additional disparity.

**Senator Kinsella:** As a clarification for the record, in case I heard incorrectly, you were explaining, in response to Senator Furey's question, a special program that you had, and you said it was not in a bilingual designated district. Did I understand you to say Moncton was one of the sites?

**Ms. Adam:** No, I was referring to a new initiative between a school board and our office and the Public Service Commission where high school graduates took the public service linguistic test and were successful. My office gave the certificate to recognize that they have achieved that. This is a new initiative in Edmonton.

[Translation]

**Senator Gauthier:** I have a question about the three recommendations that you have made. Am I wrong in thinking that if they are federal institutions they are covered by the act? In

[Français]

**Mme Adam:** C'est un décret d'exclusion depuis 1982 qui rend possible la dotation non impérative, ce n'est pas un droit acquis. Cela devrait être une mesure d'exception au principe du mérite. Ce principe du mérite dans la fonction publique est ce qu'on recherche, à savoir la personne qui a toutes les compétences pour son poste. Le décret d'exclusion rend possible le fait qu'une personne détienne un poste où elle n'a pas toutes les compétences.

**Le président:** La dotation est faite à condition que le titulaire apprenne la langue. La commissaire suggère que l'on devrait être plus précis sur la question.

**Mme Adam:** Je dis que dans certains cas, on devrait l'éliminer. Vous connaissez les problèmes que nous avons eus depuis 30 ans avec le bilinguisme. Nos sous-ministres et nos cadres supérieurs veulent toujours prolonger les délais. C'est ce qui arrivait et on les prolongeait toujours.

**Le sénateur Bolduc:** C'est comme le tabac!

[Traduction]

**Le président:** Je pourrais faire valoir que la souplesse que confère la dotation non impérative permet à des gens de diverses régions du pays qui n'auraient peut-être pas les compétences linguistiques requises pour occuper un emploi d'entrer dans la fonction publique, à condition qu'ils apprennent la langue.

**Le sénateur Ringuette:** En pratique, pour 97 p. 100 des nouveaux concours, le système comporte une restriction géographique de 50 km fondée sur le code postal. Par conséquent, si votre code postal ne tombe pas dans ce rayon géographique, le système, et je ne parle même pas de la bureaucratie, rejette automatiquement votre demande d'emploi. Cependant, en raison de l'existence de la dotation non impérative, le système ne rejette pas automatiquement votre candidature pour un poste bilingue si vous êtes unilingue francophone ou unilingue anglophone, et c'est là une disparité supplémentaire.

**Le sénateur Kinsella:** J'aimerais obtenir une précision aux fins du compte rendu, au cas où j'aurais mal compris vos explications. En réponse à la question du sénateur Furey, vous avez mentionné un programme spécial qui ne s'inscrit pas un district désigné bilingue. Avez-vous dit que Moncton était l'un des endroits en question?

**Mme Adam:** Non, je faisais référence à une nouvelle initiative menée en collaboration avec une commission scolaire, notre bureau et la Commission de la fonction publique qui a permis à des diplômés de niveau secondaire de subir le test linguistique de la fonction publique. Ils s'en sont tirés brillamment. Mon bureau leur a remis des certificats pour souligner leur succès. Il s'agit d'une nouvelle initiative à Edmonton.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** J'aimerais poser une question au sujet des trois recommandations que vous nous faites. Suis-je dans une mauvaise voie en pensant que si ce sont des institutions fédérales,



that case, there would be no need to amend the bill as you have suggested. Could you give that some thought and send me a written answer before September 16th?

**Ms. Adam:** We can answer you in writing, and I suppose we should address our response to the chairman for the benefit of the committee?

[English]

**The Chairman:** Back in the early 1980s, Senator Gauthier and I were co-chairs of the Joint Committee on Official Languages.

[Translation]

He might remember a letter that was sent to us by Prime Minister Trudeau in which he rejected most of our committee's recommendations, stating that it was not necessary because all of that was already in the Constitution. It was most interesting.

[English]

Senator Comeau used to be a chairman of that joint committee for a while as well, as well as Senator Ringuette. This is a little reprise of the old Joint Committee on Official Languages.

Thank you very much, Madam Commissioner, and your colleagues.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Wednesday, September 3, 2003

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-25, to modernize employment and labour relations in the public service and to amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to make consequential amendments to other acts, met this day at 2 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, we have a quorum.

Our first witness is Professor Ratushny, who, among other things, is a consultant to the Human Rights Commission. He is well known for his work in that field. He is a professor of law at University of Ottawa and a former director of the Human Rights Research and Education Centre. His areas of expertise, as you will see from the notes provided, include constitutional, administrative, human rights, immigration, transportation, competition, labour and sports law. I would invite you not to

elles sont soumises à la loi? Dans ce cas, on n'a pas besoin d'amender le projet de loi avec vos recommandations? Pouvez-vous étudier cette question et me répondre par écrit avant le 16 septembre?

**Mme Adam:** On peut vous répondre par écrit et j'imagine que je vais transmettre la réponse au président pour l'ensemble des comités?

[Traduction]

**Le président:** Au début des années 80, le sénateur Gauthier et moi-même étions coprésidents du Comité mixte sur les langues officielles.

[Français]

Il se rappellera une lettre adressée à nous par le premier ministre Trudeau dans laquelle il a rejeté la plupart des recommandations de notre comité invoquant comme raison que tout cela était déjà dans la Constitution et que ce n'était pas nécessaire. C'est très intéressant.

[Traduction]

Le sénateur Comeau a été président de ce comité mixte pendant un certain temps également, de même que le sénateur Ringuette. Le présent exercice est un peu comme une reprise de l'ancien Comité mixte sur les langues officielles.

Madame la commissaire, je vous remercie beaucoup, ainsi que vos collègues.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mercredi 3 septembre 2003

Le Comité permanent sénatorial des finances nationales, à qui a été confié l'examen du projet de loi C-25, Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, se réunit ce jour à 14 heures pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons le quorum.

Notre premier témoin est le professeur Ed Ratushny qui, entre autres, est consultant à la Commission canadienne des droits de la personne. Il est connu dans son travail dans ce domaine. Il est professeur de droit à l'Université d'Ottawa et ancien directeur du Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne. Ses domaines d'expertise, comme vous le verrez dans les documents que l'on vous a fournis, comprennent le droit constitutionnel, le droit administratif, le droit relatif aux droits de

question him on the whole range of matters on which he is expert but rather to confine yourselves to the reasons he is here.

If you have been paying close attention to your briefing notes, as I trust you all have, you will see that Mary Gusella, Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission, wrote to me last June expressing some concerns with the redress procedures in this bill because she and the commission believe that some provisions of the bill will unduly impair the ability of the Canadian Human Rights Commission to carry out its statutory mandate.

The commission, she says, engaged Professor Ratushny to conduct an independent legal analysis of the impact of the bill on the operations of the commission. Professor Ratushny's opinion, she says, confirms the concerns previously raised by the commission and proposes some simple changes to the legislation that could address them. She encloses a copy of Professor Ratushny's opinion.

All of this has been sent to you. I am pleased that Professor Ratushny has made himself available to us this afternoon to discuss these matters.

Without further ado, welcome, Professor Ratushny. Please proceed.

**Professor Ed Ratushny, Law Professor and Consultant to the Canadian Human Rights Commission:** I was asked to speak for five or ten minutes and then to be available for any discussion you might wish to have about these issues. I will address one very small but extremely important facet of this legislation, that is, the impact of this legislation on the role of the Canadian Human Rights Commission.

In the opinion that you have been given, I start out by suggesting that there are very many good features of this legislation. The idea of having all disputes dealt with at one hearing at the outset, including human rights issues, is a good one. It is good because it helps people to think about human rights in the workplace, makes it part of the way people are treated in the workplace. It has an educational function for adjudicators and for those affected by it.

That general approach is a good one. The difficulty is that there is an overarching role for the Human Rights Commission in dealing with human rights in Canada — education, enforcement of non-discrimination provisions, et cetera. That role is buried by this legislation. I should like to highlight what I see as the problem. The proposed solution in legislation appears to be inadequate. I will suggest a very slight amendment that I think would address the problem.

The legislation recognizes the overarching responsibility of the Canadian Human Rights Commission and makes a provision for the commission to intervene in specific cases, presumably to introduce their role in that way. If there is a grievance by an

la personne, à l'immigration, aux transports, à la concurrence, au travail et aux sports. Je vous invite à ne pas le questionner sur toute la panoplie de domaines dont il est spécialiste, mais plutôt de vous concentrer sur les raisons de sa présence ici.

Si vous avez lu attentivement vos notes d'information, ce dont je ne doute pas, vous avez vu que Mary Gusella, présidente de la Commission canadienne des droits de la personne, m'a écrit en juin dernier pour exprimer ses préoccupations vis-à-vis des procédures de redressement prévues par le projet de loi, parce que la Commission et elle-même pensent que certaines dispositions relatives aux procédures de redressement entraveront indûment la capacité de l'organisme d'exécuter le mandat qui lui est imparti par la loi.

La Commission a demandé au professeur Ratushny d'effectuer une analyse juridique indépendante des effets que le projet de loi risquait d'avoir sur son bon fonctionnement. Dans son exposé, dit-elle, le professeur Ratushny confirme les préoccupations soulevées antérieurement par la Commission et propose, comme solution, d'apporter quelques changements simples au texte législatif. Elle joint une copie de cette opinion.

Tout cela vous a été envoyé. Je suis heureux que le professeur Ratushny se soit libéré cet après-midi pour traiter de ces questions avec nous.

Sans plus attendre, monsieur Ratushny, bienvenue parmi nous. Vous pouvez commencer.

**M. Ed Ratushny, professeur de droit et, consultant à la Commission canadienne des droits de la personne:** On m'a demandé de parler pendant cinq ou dix minutes pour pouvoir ensuite participer à une discussion si vous le souhaitiez sur ces questions. Je vais traiter d'une petite mais importante facette du projet de loi, c'est-à-dire l'incidence de celle-ci sur le rôle de la Commission canadienne des droits de la personne.

Dans l'analyse que l'on vous a fournie, je commence par proposer qu'il existe de nombreux éléments positifs de ce projet de loi. L'idée de résoudre tous les différends en une audience au début, notamment les questions relatives aux droits de la personne, est très bonne. C'est une bonne idée parce qu'elle aide les gens à prendre conscience des droits de la personne dans leur milieu de travail, et à les intégrer dans celui-ci. Elle a une fonction éducative pour l'arbitre et pour les personnes touchées par elle.

L'approche générale est bonne. La difficulté, c'est que la Commission canadienne des droits de la personne a le rôle dominant de traiter des questions relatives aux droits de la personne au Canada — éducation, mise en application de dispositions non discriminatoires, etc. Ce rôle est enterré par ce projet de loi. Je voudrais mettre en lumière ce qui me semble être le problème. La solution proposée dans le projet de loi semble être inadéquate. Je suggérerais un tout petit amendement qui, selon moi, réglerait le problème.

La loi reconnaît la responsabilité dominante de la Commission canadienne des droits de la personne et prévoit une disposition pour que la Commission intervienne dans des cas précis, vraisemblablement pour présenter son rôle en la matière. Si un



employee that includes a human rights issue, the legislation provides that the Human Rights Commission can come in as an intervenor to raise those broader human rights concerns.

There are a number of problems with that approach. First, the grievance situation is essentially contractual. It is a labour issue involving two parties, the employer and the employee. Human rights legislation has a much broader dimension to it. It has been considered by our courts to be fundamental, almost constitutional, in nature. The Supreme Court has said that in many cases. If there is a conflict between human rights legislation and any other legislation, the human rights legislation shall prevail. As a result, this kind of forum is not really appropriate for those broader issues to be raised.

Second, the legislation allows a grievor, after a grievance has occurred, to go to the Human Rights Commission with his or her complaint if the grievor is not satisfied with the way the human rights aspect was addressed. This places the commission in a very awkward position. If the commission has come in as an intervenor, as a party in effect, they are arguing the case before the arbitration. Afterward, the grievor comes to the commission and asks the commission to adjudicate on the human rights issue. There is a conflict in those two roles. I can see all kinds of litigation arising out of this in the Federal Court of Canada because of the failure to recognize that possible perception of bias in terms of the role of the commission.

The brief outlines in more detail the importance of the Human Rights Commission in this role. Parliament — you people — gave the Human Rights Commission a broad responsibility to administer this important legislation, which is quasi-constitutional. The commissioners have the same tenure of office as superior court judges. The standard for removal is an address to both Houses of Parliament. Hence, it is embodied in this legislation that this is a special role, a very important role, and one that should not lightly be interfered with.

There is an important report by the La Forest committee on human rights legislation. They did a very comprehensive survey of human rights commissions in Canada, particularly the federal one, and made a number of recommendations. At page 4 of my opinion, I list a number of the specific objectives that the La Forest committee said should be included in human rights legislation — a claims process that is expeditious, a rule-making function, policy information. Those are some of the broader values that human rights commissions bring to the table when dealing with human rights matters.

These, I think, are ones that could be incorporated in this legislation. My proposal is that, rather than trying to introduce the commission into these arbitrations as a party, as an intervenor, just give them notice and allow them to identify any

grief déposé par un employé comprend une question relative aux droits de la personne, la loi prévoit que la Commission des droits de la personne peut intervenir pour faire valoir ces inquiétudes plus importantes relatives aux droits de la personne.

Plusieurs problèmes se posent avec cette approche. D'abord, dans le cas des griefs, il s'agit essentiellement d'une question de contrat. C'est un différend entre deux parties, l'employeur et l'employé. La législation sur les droits de la personne comporte une dimension beaucoup plus large. Selon nos tribunaux, elle a une valeur fondamentale, presque constitutionnelle. La Cour suprême l'a dit dans beaucoup d'affaires. S'il existe un conflit entre la législation sur les droits de la personne et toute autre loi, celle sur les droits de la personne doit avoir préséance. Par conséquent, ce n'est pas la bonne tribune pour soulever ces questions plus vastes.

Ensuite, la loi permet au plaignant, une fois qu'un grief a été déposé, de se tourner vers la Commission des droits de la personne avec sa plainte s'il n'est pas satisfait de la façon dont les questions relatives aux droits de la personne ont été traitées. Cela met la commission dans une situation très inconfortable. Si la commission est intervenue, en tant que partie, elle défend sa cause avant l'arbitrage. Ensuite, le plaignant demande à la commission de se prononcer sur les questions relatives aux droits de la personne. Il existe un conflit entre ces deux rôles. Je prévois de nombreuses contestations judiciaires auprès des tribunaux fédéraux du Canada parce qu'on ne reconnaît pas cette partialité possible dans le rôle de la commission.

Le mémoire expose de façon plus détaillée l'importance de la Commission des droits de la personne dans ce rôle. Le Parlement — c'est-à-dire vous — a donné à la Commission des droits de la personne la grande responsabilité d'administrer cette loi importante, qui est presque constitutionnelle. Les commissaires ont le même mandat que les juges des tribunaux supérieurs. La norme pour leur destitution est une demande aux deux chambres du Parlement. Par conséquent, la législation indique qu'il s'agit d'un rôle spécial, très important, auquel on ne devrait pas toucher.

Le Comité La Forest sur la législation des droits de la personne a produit un rapport important. Ce comité a fait une étude exhaustive des commissions des droits de la personne au Canada, surtout la commission fédérale, et a formulé plusieurs recommandations. À la page 4 de mon analyse, j'énumère certains des objectifs précis qui, selon le Comité La Forest, doivent faire partie de la législation sur les droits de la personne — un processus de règlement des plaintes rapide, un pouvoir d'établir des règles, l'information en matière de politique. Ce sont les valeurs dominantes que font valoir les commissions des droits de la personne lorsqu'elles traitent des questions relatives aux droits de la personne.

Ce sont, je pense, des valeurs qui doivent être intégrées à cette loi. Ce que je propose, c'est qu'au lieu d'essayer de faire intervenir la commission dans ces arbitrages en tant que partie, c'est tout simplement de la prévenir et de lui permettre de mettre en

cases where there are exceptional circumstances that warrant a broader human rights look at the particular case.

At page 5 of my brief, at the bottom in the English version, section 210 currently says that when an individual grievance has been referred to adjudication and a party raises an issue involving an interpretation or application of the Canadian Human Rights Act that party must give notice to the Canadian Human Rights Commission. That is good. Notice is given to the commission of all of these cases involving a human rights aspect. Subsection (2) says that the commission can intervene, can become a party. I would recommend that this section be amended so that the ability to intervene be eliminated, and in its place there be an opportunity, a right of the commission, to remove exceptional cases from this process and to deal with them as human rights cases.

The exceptional circumstances mean that this would only occur where there are some of these broader factors implicated, namely, where there is a rule-making aspect to it, where there should be a broad rule that applies to many cases, not just this one, where there are policy considerations or where the result in this case can affect the rights of many other people who might have these problems. In those exceptional circumstances, that is, where it is not just a grievance between the employer and the employee, the Human Rights Commission should take that case and deal with it as a human rights case — and deal with it in all of its manifestations.

As I said earlier, the current legislation still allows a grievor to go to the commission after the arbitration. The problem is that that will be on an ad hoc basis and usually the grievor will be unhappy with the result. It will not be a principled approach that will select those cases that truly are exceptional and truly warrant this special consideration.

I suggest there could be an expedited process for the commission to make its decision, say, within 30 days, as to whether it will take a case or not. In the vast majority of these cases, the commission would not have the resources to deal with all of them. They are quite comfortable having the labour arbitration process deal with them.

To summarize the important aspects of my presentation, first, the very special role of human rights commissions, the responsibility given to them by Parliament under their legislation, the attempt by this legislation to provide an avenue for them to be involved but the choice of intervenor being very inappropriate. Instead, the same notification should be given to them, but rather than intervening in the labour arbitration they should be able to remove transcendent cases and deal with them as human rights cases.

évidence les cas où les circonstances exceptionnelles justifient un examen approfondi des questions relatives aux droits de la personne.

Au bas de la page 5 de mon mémoire, la version anglaise, l'article 210 stipule actuellement que lorsqu'un grief individuel est renvoyé à l'arbitrage et qu'une des parties soulève une question liée à l'interprétation ou à l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne, cette partie doit donner avis à la Commission canadienne des droits de la personne. C'est bien. Il faut prévenir la commission de ces cas qui touchent aux droits de la personne. Le paragraphe (2) prévoit que la commission peut intervenir et devenir une partie. Je recommande que l'on amende cet article pour éliminer la capacité d'intervention de la commission et créer plutôt une possibilité, un droit de la commission, de retirer les cas exceptionnels de ce processus et de les traiter en tant qu'affaires concernant les droits de la personne.

Ces circonstances exceptionnelles signifient que cela ne se produirait que lorsque des facteurs importants entrent en jeu, c'est-à-dire lorsqu'il y a la question d'établissement des règles, lorsqu'il devrait y avoir une règle générale qui s'applique à beaucoup de cas, pas seulement à celui-ci, lorsqu'il existe des considérations politiques ou lorsque le résultat de cette affaire peut nuire aux droits de beaucoup d'autres personnes qui seraient confrontées aux mêmes problèmes. Dans ces circonstances exceptionnelles, c'est-à-dire quand il ne s'agit pas simplement d'un grief entre un employeur et un employé, la Commission des droits de la personne devrait se saisir de l'affaire et la traiter en tant qu'affaire relative aux droits de la personne — et traiter de tous ses aspects.

Comme je l'ai dit plus tôt, la loi actuelle permet quand même au plaignant de se tourner vers la Commission après l'arbitrage. Le problème, c'est que cela se fera de façon ponctuelle et généralement, le plaignant ne sera pas satisfait du résultat. Il ne s'agira pas d'une approche fondée sur des principes précis qui permettra de sélectionner les cas réellement exceptionnels qui méritent vraiment cette considération particulière.

Je propose un processus expéditif pour que la commission décide, en 30 jours, par exemple, si elle souhaite entendre l'affaire ou non. Dans la grande majorité de ces cas, la commission n'aurait pas les ressources nécessaires pour les entendre toutes. La commission ne voit aucun problème à ce que les arbitres tranchent.

Pour résumer les aspects importants de mon exposé, d'abord, il y a le rôle très spécial de la Commission canadienne des droits de la personne, la responsabilité que le Parlement lui a donnée en vertu de la législation, la tentative, par le biais du projet de loi, de lui fournir la possibilité de participer au processus, bien que le choix du mode d'intervention soit tout à fait inapproprié. Il faudrait notifier la commission de la même façon, mais au lieu de la faire intervenir dans l'arbitrage, elle devrait pouvoir sélectionner les affaires particulières et les traiter en tant qu'affaires concernant les droits de la personne.



**Senator Kinsella:** I am pleased that Professor Ratushny has raised this issue with us because it is troubling. Part of the trouble in my mind is not only with this bill but also with the experience under the Canadian Human Rights Act and the two quite different functions that are played by the Human Rights Commission on the one hand and the tribunal on the other. Unlike the situation with many of the provincial human rights acts, there is a much closer and more fluid relationship between the commission and the boards of inquiry.

If the whole section were simply left out and the allegations of discrimination on the prohibited grounds contained in the Human Rights Act were such that public servants would go, as they have been presently going, to the Human Rights Commission, do you think that would be much better than this system? Why change it? Let me put it this way: What, in your view, do you think is broken that is being fixed by this?

**Mr. Ratushny:** I think that there is a value in having all aspects of a grievance dealt with at the same time — in other words, a discipline issue and some other things intermingled with a human rights allegation of, say, racial discrimination or something like that. If you can deal with all those in one-stop shopping, it is more efficient. As I suggested early in the brief, it also has a value for the workplace, where the workplace becomes conscious of human rights issues. It becomes part of educating the adjudicators, the arbitrators and the employees. There is that educational aspect.

In most cases, the ordinary practice of the Human Rights Commission presently would be to encourage complainants to see if it can be resolved in the grievance process, if it can be.

You raise a good point, which deals more with human rights legislation than with this legislation. However, there are problems with the Human Rights Commission being flooded with so many complaints. La Forest, for example, recommends that some of these should go directly to the tribunal and the commission not have to be an extra step in the way. I understand from the new chairperson of the commission that there will be more done along those lines as an operational procedural approach rather than a fundamental legislative change.

To answer more succinctly, I believe there is a value in resolving human rights issues through the arbitration process, except for those transcendent cases.

**Senator Kinsella:** Under the Canadian Human Rights Act, when a case of discrimination that the commission believes to have merit and has been unable to effect a settlement goes to a tribunal, the commission currently has standing before the tribunal, is that not correct?

**Mr. Ratushny:** That is right.

**Le sénateur Kinsella:** Je suis heureux que le professeur Ratushny ait soulevé cette question avec nous, parce qu'elle est inquiétante. Dans mon esprit, une partie du problème n'a pas trait seulement à ce projet de loi, mais aussi à l'expérience acquise avec la Loi canadienne sur les droits de la personne et les deux rôles très distincts que jouent la Commission canadienne des droits de la personne d'une part et le tribunal d'autre part. Contrairement à la situation dans de nombreuses provinces, la relation entre la Commission canadienne des droits de la personne et les commissions d'enquête est beaucoup plus étroite et fluide.

Si l'on retirait toute cette partie et si, pour les allégations de discrimination fondée sur les motifs de distinction illicite décrits dans la Loi sur les droits de la personne, les fonctionnaires, comme c'est le cas actuellement, sollicitaient la Commission canadienne des droits de la personne, pensez-vous que ce serait un meilleur système que celui-ci? Pourquoi le modifier? En d'autres mots: selon vous, qu'est-ce qui ne fonctionne pas et que permet de régler ce changement?

**M. Ratushny:** Je pense que c'est une bonne chose de pouvoir aborder tous les aspects d'un grief au même moment — en d'autres mots, une question de discipline ou autre, mêlée à une allégation de discrimination raciale, par exemple. Si l'on peut régler toutes ces questions simultanément, c'est plus efficace. Comme je l'ai dit plus tôt dans mon exposé, c'est aussi important pour le milieu de travail, pour que l'on prenne plus conscience des questions relatives aux droits de la personne. C'est une façon d'éduquer les arbitres et les employés. Il y a un aspect éducatif à cette méthode.

Dans la plupart des cas, la Commission canadienne des droits de la personne encourage généralement les plaignants à voir si les plaintes ne peuvent être résolues par le biais de la procédure de règlement des griefs, si c'est possible.

Vous avez soulevé quelque chose d'intéressant, qui concerne la législation sur les droits de la personne plutôt que ce projet de loi. Cependant, la Commission canadienne des droits de la personne est inondée de plaintes. La Forest, par exemple, recommande que certaines de ces plaintes soient examinées directement par le tribunal et que la Commission ne soit pas une étape préalable et superflue. J'ai cru comprendre, selon les propos de la nouvelle présidente de la commission, que l'accent sera mis plutôt sur une meilleure approche opérationnelle et procédurale que sur un changement législatif fondamental.

Pour être plus succinct, je crois que résoudre les questions relatives aux droits de la personne par le biais de la procédure d'arbitrage est une bonne chose, sauf pour les cas d'exception.

**Le sénateur Kinsella:** En vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, lorsque la commission décide qu'une affaire de discrimination est fondée et qu'elle n'a pas pu arriver à une entente et que cette affaire est renvoyée au tribunal, la commission, actuellement, a le droit de comparaître devant le tribunal, n'est-ce pas?

**M. Ratushny:** C'est exact.

**Senator Kinsella:** In your mind, will the standing that is envisaged by Bill C-25 to give the Human Rights Commission standing for the new staff tribunal be equal to the standing that the commission has before the Human Rights Tribunal?

**Mr. Ratushny:** It will not be. There is a fundamental distinction between the two situations. In the ordinary human rights cases, as you point out, it goes from the commission to the tribunal, and the tribunal is the final stage of that process, apart from judicial review in the Federal Court. Here, under this legislation, the commission becomes an intervenor at an earlier stage and then the matter can still come back to the commission. That is what creates the problem of perceived bias.

Of course, the courts have struggled with the preceding legislation. There were cases where the courts have said that the role of the commission in terms of actually dealing with cases and then referring them to the tribunal and picking the tribunal members, and so on, created a bias. With your experience, you know those cases. That is the kind of problem I would envision arising here.

**Senator Furey:** Professor Ratushny, can you envision a situation where an employee appeals to the tribunal — his matter has a human rights flavour to it — but during the course of his appeal, before a final determination, also complains to the Human Rights Commission? If so, what would happen in that circumstance?

**Mr. Ratushny:** I am not familiar with all of the details of the legislation, but my understanding is that the ability to go to the Human Rights Commission is after the appeal here has been completed. I do not think there is a right to go during the course of an actual determination.

**Senator Furey:** Okay. In answer to a previous question, you indicated that in the past the tribunal was the final resource before going to the Federal Court. What will happen now? How big a problem will it be if you go to the tribunal with a human rights type issue? Will the courts send you back and say, "Look, you have not really been to the Human Rights Commission yet, you have only been to the tribunal"? Will this create a problem?

**Mr. Ratushny:** I can see all kinds of problems like that in terms of sorting out where the traffic goes here. I can see litigation. I can see this process being bogged down with those kinds of concerns and challenges. Therefore, I think you raise a valid concern. Allowing the commission to pre-select the cases is an easy solution to that.

[Translation]

**Senator Gauthier:** I am not a specialist in this field, as you are. As I understand it, an ordinary official who does not know all the statutes must first of all exercise his right to appeal to the Public Service Tribunal before going to the commission. The Human Rights Act says clearly that all avenues have to be exhausted before a complaint can be taken to the commission. Is this correct?

**Le sénateur Kinsella:** Selon vous, le droit de comparaître devant le nouveau tribunal, accordé à la Commission des droits de la personne dans C-25, sera-t-il le même que celui dont jouit la commission auprès du Tribunal des droits de la personne?

**M. Ratushny:** Non. Il y a une distinction fondamentale entre les deux situations. Dans les causes ordinaires de droits de la personne, comme vous l'avez signalé, l'affaire va de la commission au tribunal, et le tribunal représente la dernière étape de la procédure, révision judiciaire à la Cour fédérale mise à part. Ici, en vertu du projet de loi, la commission intervient plus tôt dans le processus et l'affaire peut toujours lui revenir. C'est ce qui crée le problème de l'apparence de partialité.

Bien sûr, les tribunaux ont eu du fil à retordre avec la loi précédente. Dans certaines affaires, les tribunaux ont décidé que le rôle de la commission, c'est-à-dire d'entendre les causes, de les renvoyer ensuite au tribunal et d'en choisir les membres, créait une partialité. Avec l'expérience que vous avez, vous connaissez ces causes. C'est le genre de problèmes que je prévois, ici.

**Le sénateur Furey:** Monsieur Ratushny, pensez-vous qu'il pourrait arriver qu'un employé interjette appel auprès du tribunal — son affaire ayant trait aux droits de la personne — mais que pendant la procédure d'appel, avant la décision finale du tribunal, cet employé porte aussi plainte auprès de la Commission des droits de la personne? Si c'est possible, que se passera-t-il?

**M. Ratushny:** Je ne connais pas tous les détails du projet de loi, mais j'ai cru comprendre qu'on ne peut se rendre à la Commission des droits de la personne qu'une fois la procédure d'appel terminée. Je ne pense pas qu'on puisse le faire avant que la décision ne soit rendue.

**Le sénateur Furey:** Très bien. En répondant à une dernière question antérieure, vous avez dit qu'auparavant le tribunal représentait le dernier recours avant la Cour fédérale. Que se passera-t-il dorénavant? Qu'arrive-t-il si vous allez au tribunal avec une question relative aux droits de la personne? Les tribunaux vont-ils vous renvoyer chez vous en vous disant, «écoutez, vous n'êtes pas encore allé à la Commission des droits de la personne, vous n'êtes allé qu'au tribunal»? Cela va-t-il créer un problème?

**M. Ratushny:** Je prévois toutes sortes de problèmes de ce genre en matière de procédure. Je prévois des contestations judiciaires. Je prévois que cette procédure sera encombrée par ce genre de préoccupations et de contestations. Cependant, je pense que vous soulevez une préoccupation valable. Une solution facile à ce problème, c'est de permettre à la commission de choisir les affaires au préalable.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Je suis un profane dans ce domaine; je ne suis pas un spécialiste comme vous. Un fonctionnaire ordinaire qui ne connaît pas toutes les lois, doit, d'après ce que j'ai compris, exercer d'abord son droit de recourir au tribunal de la fonction publique avant d'aller à la commission? La Loi sur les droits de la personne dit très bien qu'on doit épuiser toutes les avenues avant d'avoir recours à eux. Est-ce que je me trompe?



[English]

**Mr. Ratushny:** Yes. There is a little twist on it, though. Because of Federal Court interpretations, they have said that the commission has to actually send them to the tribunal. In other words, they have to file their complaint with the commission, and the commission then has to make a decision that you go back and exhaust your existing other possible remedies before coming to the commission. That is another thing that would be eliminated by the proposal that I have made.

[Translation]

**Senator Gauthier:** An official who has taken an oath of office and who has obligations towards his employer determines that he is being treated improperly. He wants to file a complaint with the commission. This is something he cannot do before going to the Public Service Tribunal. Is that correct?

[English]

**Mr. Ratushny:** Yes, that is exactly what would occur. The person would go to the tribunal in every case and the proposal is that that would continue. It would only be cases where it involves a human rights issue first and, second, an exceptional human rights issue.

[Translation]

I am told that members of the tribunal would not necessarily have the training or knowledge needed to rule on a human rights case. If the statute does not oblige members of the tribunal to have specialized training in human rights, they would not be qualified to rule on a human rights case.

[English]

Am I correct in my interpreting that there is nothing in the act that says these members of the tribunal must have a certain training, development or experience in the fields of human rights?

**Mr. Ratushny:** You are absolutely right, and I believe that is an extremely important point. I actually identified the specific requirements in my brief as to the training required for a member of the tribunal, as opposed to the training required for a member of the Human Rights Commission.

The training for a member of the tribunal is simply to be familiar with labour arbitration, that sort of thing. However, a member of the commission, in addition to that, is required to have knowledge, experience and sensitivity toward human rights issues.

Therefore, the problem you raise, senator, is very important. These arbitrators will be dealing with this human rights legislation, some of which is quite complex, a lot of court cases involving this legislation, and they are not required to have expertise in that area. I believe what the drafters of the legislation thought was this: "We will let the commission intervene, and when they intervene they can educate these arbitrators as we go along."

[Traduction]

**M. Ratushny:** Oui. Il y a un petit détail, cependant. La Cour fédérale, dans ses interprétations, a dit que la commission devait les envoyer au tribunal. En d'autres mots, ils doivent déposer leur plainte auprès de la commission et celle-ci doit ensuite décider si vous repartez et épuisez les autres recours possibles avant de revenir devant la commission. C'est une autre chose qui serait éliminée par ma proposition.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Le fonctionnaire qui a prêté un serment d'office et a des obligations envers son employeur constate qu'il est maltraité. Il veut se plaindre à la Commission. Il ne peut donc pas y aller avant d'aller au tribunal de la fonction publique. Est-ce que je me trompe?

[Traduction]

**M. Ratushny:** Oui, c'est exactement ce qui se produirait. La personne irait au tribunal dans tous les cas et l'on propose que cela continue. Ce ne serait que dans les affaires qui concernent des questions relatives aux droits de la personne d'abord et ensuite, une question exceptionnelle de droits de la personne.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** On me dit que les membres du tribunal n'auraient pas la formation nécessaire ni les connaissances voulues pour juger une cause des droits de la personne. S'il n'est pas prévu dans la loi que les membres de ce tribunal aient une formation spécialisée dans le domaine, ils sont absolument en dehors de l'affaire.

[Traduction]

**Le sénateur Gauthier:** Ai-je raison de conclure qu'il n'y a rien dans la loi qui précise que ces membres du tribunal doivent avoir une certaine formation ou expérience dans le domaine des droits de la personne?

**M. Ratushny:** Vous avez tout à fait raison, et je crois que c'est extrêmement important. En fait, dans mon mémoire, j'ai mis en évidence des exigences précises en ce qui concerne la formation des membres du tribunal, par opposition à la formation que l'on exige des membres de la Commission des droits de la personne.

La formation exigée pour un membre du tribunal, c'est simplement d'être au courant de l'arbitrage du travail, ce genre de choses. Cependant, un membre de la commission, en plus de cela, doit avoir des connaissances et de l'expérience en ce qui concerne les droits de la personne et y être sensibilisés.

Par conséquent, le problème que vous soulevez, sénateur, est très important. Ces arbitres vont travailler avec cette loi sur les droits de la personne, dont certaines parties sont très complexes, ils vont s'occuper de beaucoup d'affaires judiciaires liées à la loi, et ils ne sont pas tenus d'avoir des connaissances spécialisées dans ce domaine. Je pense que les rédacteurs du projet de loi se sont dit: «Nous allons laisser la commission intervenir, lorsqu'elle le fera, elle pourra former ces arbitres au fur et à mesure».

That is an inefficient way of doing that. The ideal would be for the Human Rights Commission to put together programs of education for adjudicators, helping them to learn about human rights matters and what they should be doing, et cetera. However, it would not be appropriate if there are interveners arguing cases before them and then holding seminars telling them how to deal with human rights issues. That is a very important point.

[Translation]

**Senator Gauthier:** I have always believed that administrative tribunals — which we call commissions — were established to meet the need for a certain expertise. So I understand your argument. You are right in saying that the commission should provide the tribunal with human rights training. Otherwise, the jurisprudence will simply not hold up. We will have decisions not supported by legislation, as opposed to those of the commission. This would be an untenable system. Am I wrong?

[English]

**Mr. Ratushny:** All I can say, senator, is right on!

**The Chairman:** Professor Ratushny, in the letter that Ms. Gusella sent to us, a covering letter with your opinion, she says that the commission drew this issue to the attention of the minister. I take it that the minister and her officials considered the matter and declined to change the bill in that respect. You may or may not have been privy to those discussions, and we can always ask the minister when she appears before us. Do you happen to know what is the position of the government? Why do they think it is not necessary to amend the bill as you have suggested or indeed that it would be a mistake to amend it as you have suggested?

I also note that Ms. Gusella says that the commission drew it to the attention of the House of Commons committee. Did you appear before that committee?

**Mr. Ratushny:** I did not. I was not invited.

**The Chairman:** They amended the bill in several particulars, and the House of Commons adopted their amendments. Do you happen to know why they declined to take this up?

**Mr. Ratushny:** First, I was not involved with the commission at any stage until the chairperson asked me to look at the legislation and formulate an opinion. That was in April or May. I do not know the history of dialogue between the commission and the various officials who were preparing the legislation.

I do not know why this was not addressed. I do not know that the specific recommendation I have made has ever been made before. It arises in my analysis as being a mechanism for dealing with this, and so it may be unique, it may not have come forward before. However, when was the Commons looking at this?

C'est inefficace de procéder de cette façon. L'idéal serait que la Commission des droits de la personne mette sur pied des programmes de formation à l'intention des arbitres, afin de les aider à mieux comprendre les questions qui ont trait aux droits de la personne, à savoir ce qu'ils doivent faire, etc. Cependant, il ne conviendrait pas que la commission entende des intervenants qui plaident des causes devant elle, puis organise des séminaires pour leur expliquer comment trancher des questions relatives aux droits de la personne. C'est très important.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** J'ai toujours pensé que les tribunaux administratifs — que l'on appelle les commissions — ont été créés pour satisfaire un besoin d'avoir une certaine expertise et je comprends votre argument. Vous avez raison de dire qu'il faudra que la Commission offre au tribunal une formation en matière de droits de la personne. Autrement, nous aurons une jurisprudence intenable. Nous aurons des décisions qui ne seront pas appuyées par une loi telle que présentée par la Commission. Cela va être incompréhensible. Est-ce que je me trompe?

[Traduction]

**M. Ratushny:** Tout ce que je peux vous dire, sénateur, c'est bravo!

**Le président:** Monsieur Ratushny, dans la lettre que Mme Gusella nous a envoyée, à laquelle elle a joint votre analyse, elle nous dit que la commission a attiré l'attention de la ministre sur cette question. Je crois que la ministre et ses représentants se sont penchés sur la question et ont refusé de modifier le projet de loi en ce sens. Vous avez peut-être été au courant de ces discussions, et nous pouvons toujours poser la question à la ministre lorsqu'elle comparaitra devant nous. Connaissez-vous la position du gouvernement? Pourquoi pense-t-il qu'il n'est pas nécessaire, voire que ce serait une erreur, d'amender le projet de loi comme vous l'avez suggéré?

Je remarque également que Mme Gusella nous dit que la commission a attiré l'attention du comité de la Chambre des communes sur cette question. Avez-vous comparu devant ce comité?

**M. Ratushny:** Non. Je n'ai pas été convié.

**Le président:** Ils ont amendé plusieurs détails du projet de loi, et la Chambre des communes a adopté les amendements. Savez-vous pourquoi ils ont refusé cette proposition?

**M. Ratushny:** D'abord, je n'ai pas travaillé avec la commission avant que la présidente ne me demande d'étudier le projet de loi et de rédiger une analyse. C'était en avril ou en mai. Je ne connais pas l'historique de la discussion entre la commission et les différents fonctionnaires qui préparaient le projet de loi.

Je ne sais pas pourquoi cette question n'a pas été réglée. Je ne sais pas si la recommandation particulière que j'ai faite a été proposée dans le passé. Elle est née de mon analyse, c'est un mécanisme qui pourrait régler ce problème, c'est pourquoi elle peut être unique et peut ne pas avoir été proposée auparavant. Cependant, quand est-ce que la commission a examiné cette question?



**The Chairman:** Last spring, in April, May.

**Mr. Ratushny:** It might have been before my opinion.

**The Chairman:** The bill came to us in June.

**Mr. Ratushny:** It may have been before my opinion was available or during that time. I just do not know.

**The Chairman:** We are hearing it first, colleagues.

**Senator Kinsella:** On the point raised by Senator Gauthier in terms of knowledge and experience with respect to the members of this new tribunal, subclause 18(1)(e) says that the members of the board must have knowledge of or experience in labour relations, and I do recall the section in the Canadian Human Rights Act dealing with tribunal members, because I remember the drafting of it, where we were explicit in saying to be a member of that tribunal one has to have experience and expertise in the human rights field.

Would you not think that an amendment to this bill on the qualifications of members of the new staff tribunal is in order, that we should make that explicit, and if so where?

**Mr. Ratushny:** For clarification, at the bottom of page 2 is the English version of my opinion. It says that clause 18(1) requires adjudicators to have "knowledge of or experience in labour relations." It is the second last paragraph of my opinion.

Tribunal members have "experience, expertise and interest in and sensitivity to human rights" That is the provision to which you refer.

**Senator Kinsella:** That is for members of the proposed public service labour relations board.

**Mr. Ratushny:** A member of the board is to have knowledge of and experience in labour relations, but for the commission, it is section 48.1(2), "experience, expertise and interest in and sensitivity to human rights."

**Senator Kinsella:** What of the issue of the qualifications necessary for members of this new staff appeal board?

**Mr. Ratushny:** They do not have a human rights requirement, and you are suggesting that perhaps it should be amended to require them also to have human rights.

**Senator Kinsella:** That is my question to you.

**Mr. Ratushny:** That would be nice. I think it would be helpful. The more breadth of experience these people have, the better. Senator Gauthier pointed out that administrative tribunals — and you know this as well as anyone — are designed often to bring expertise to bear. The human rights component is relatively small. I think, compared to the labour component. Therefore, if you did have the current requirements, but overruled by the Human

**Le président:** Au printemps dernier, en avril et mai.

**M. Ratushny:** C'était peut-être avant mon analyse.

**Le président:** Nous avons reçu le projet de loi en juin.

**M. Ratushny:** C'était peut-être avant que mon étude ne soit disponible, ou pendant, je n'en sais rien.

**Le président:** Chers collègues, nous sommes les premiers à la connaître.

**Le sénateur Kinsella:** Au sujet de ce que le sénateur Gauthier a dit par rapport aux connaissances et à l'expérience des membres de ce nouveau tribunal, l'alinéa 18(1)e prévoit que les membres du conseil doivent avoir certaines connaissances ou une certaine expérience dans le domaine des relations du travail. Je me rappelle d'une partie de la Loi canadienne sur les droits de la personne qui traitait des membres des tribunaux, parce que je me souviens de l'ébauche de cette partie, et nous étions très explicites en disant que pour être membre de ce tribunal, il fallait avoir de l'expérience et des connaissances spécialisées dans le domaine des droits de la personne.

Pensez-vous qu'il faudrait modifier le projet de loi au sujet des qualifications des membres du nouveau tribunal et, le cas échéant, quelle partie?

**M. Ratushny:** À titre de précision, au bas de la page 2, vous trouverez la version anglaise de mon analyse. On y lit que le paragraphe 18(1) dispose que les arbitres doivent «avoir de l'expérience ou des connaissances en matière de relations de travail». C'est l'avant-dernier paragraphe de mon analyse.

Les membres du tribunal doivent avoir une expérience et des compétences dans le domaine des droits de la personne, y être sensibilisés et avoir un intérêt marqué pour ce domaine. C'est la disposition dont vous parlez.

**Le sénateur Kinsella:** Vous parlez des membres de la future commission des relations de travail dans la fonction publique.

**M. Ratushny:** Un membre de la commission des relations de travail dans la fonction publique doit avoir de l'expérience ou des connaissances en matière de relations de travail, mais, pour la commission, c'est le paragraphe 48.1(2), «une expérience et des compétences dans le domaine des droits de la personne, y être sensibilisé et avoir un intérêt marqué pour ce domaine».

**Le sénateur Kinsella:** Qu'en est-il des compétences nécessaires pour les membres du nouveau tribunal de la dotation de la fonction publique?

**M. Ratushny:** Il n'y a pas d'exigences qui ont trait au domaine des droits de la personne, et vous laissez entendre que peut-être le projet de loi devrait être modifié pour que ce soit le cas.

**Le sénateur Kinsella:** C'est la question que je vous pose.

**M. Ratushny:** Ce serait bien. Je pense que cela aiderait. Plus ces gens-là ont de l'expérience, mieux c'est. Le sénateur Gauthier a signalé tout à l'heure que les tribunaux administratifs — et vous le savez mieux que personne — sont souvent conçus pour mettre en commun l'expertise de chacun et en tirer parti. La composante des droits de la personne est relativement faible, me semble-t-il, par rapport à celle du travail. Par conséquent, si l'on avait les

Rights Commission. I think you could resolve that problem, together with education of them as they go along and that sort of thing.

**Senator Gauthier:** For clarification, did you say that the commission is a quasi-tribunal?

**Mr. Ratushny:** That is right.

**Senator Gauthier:** If they are invited to the tribunal to appear as an intervener and they refuse on the basis of partiality, believing that if they appeared they would prejudice their opinion or their judgment, would that be qualified?

**Mr. Ratushny:** I think they will have to do that. It will be very difficult for them to show up as interveners. I would expect a practice to develop that they simply would not intervene. Otherwise, they would be jeopardizing their role if someone goes to the commission after.

**Senator Gauthier:** So your advice to public servants is not to go to the tribunal but to go to the commission?

**Mr. Ratushny:** There are a lot of things you have to balance in giving advice, but I think that if you want a quick, expeditious resolution, this tribunal under the act would probably be faster. If you are worried that the human rights issue is complicated and the tribunal might not understand it, then you would probably want to send them to the commission.

**Senator Oliver:** My question will be brief because the chairman has already asked the very question I wanted to put to you arising from Ms. Gusella's letter, but I would like to take the question one step further for clarification. Is it possible to cure the problem that you, in your opinion, have found with anything short of an amendment to the legislation?

**Mr. Ratushny:** I do not think so, because it is the legislation that attempts to solve the problem by having an intervener. It is ill-conceived and must be replaced by another approach.

**Senator Oliver:** In other words, is it possible to make the change by a regulation or a directive?

**Mr. Ratushny:** A regulation cannot be inconsistent with the statute, and so I think you might run into problems there.

**Senator Oliver:** Therefore, it must be an amendment.

**Mr. Ratushny:** I would think so.

**Senator Oliver:** If there is going to be an amendment along the lines of the one you have suggested in your original testimony, is it also necessary to enumerate the exceptional circumstances that you found in the La Forest report so that there could be some guidelines to know when it should and should not go to the commission?

**Mr. Ratushny:** Yes, that would be an excellent thing to do, and that could be included in the regulations.

**Senator Oliver:** What is an exceptional circumstance?

**Mr. Ratushny:** Exceptional circumstance as defined in the regulations, and then you could go to the regulations.

exigences actuelles, mais qu'elles étaient contrôlées par la Commission des droits de la personne, vous pourriez résoudre ce problème, si vous les formiez au fur et à mesure, etc.

**Le sénateur Gauthier:** À titre de précision, avez-vous dit que la commission était quasi-tribunal?

**M. Ratushny:** C'est exact.

**Le sénateur Gauthier:** Si on l'invite à comparaître devant le tribunal en tant qu'intervenant et qu'elle refuse pour motif de partialité, parce qu'elle pense qu'en comparaisant, cela nuirait à son opinion et à son jugement, est-ce qu'elle le pourrait?

**M. Ratushny:** Je pense que c'est ce qu'elle devra faire. Ce sera très difficile pour la commission de témoigner en tant qu'intervenant. Je pense qu'il faudrait faire en sorte qu'elle n'intervienne pas. Sinon, elle compromettrait son rôle si quelqu'un sollicitait l'aide de la commission par la suite.

**Le sénateur Gauthier:** Alors vous conseillez aux fonctionnaires de ne pas aller au tribunal, mais d'aller à la commission?

**M. Ratushny:** Il faut faire attention lorsqu'on donne un conseil, mais je pense que si vous voulez un règlement rapide de votre différend, le tribunal, en vertu de la loi, serait plus rapide. Si vous pensez que la question relative aux droits de la personne est compliquée et que le tribunal pourrait ne pas la comprendre, alors il vaut mieux conseiller d'aller à la commission.

**Le sénateur Oliver:** Ma question sera rapide, parce que le président a déjà posé la question que je voulais vous poser au sujet de la lettre de Mme Gusella, mais je voudrais aller un peu plus loin dans cette voie. Est-il possible de résoudre le problème que vous avez identifié, dans votre analyse, autrement que par un amendement au projet de loi?

**M. Ratushny:** Je ne pense pas, parce que c'est le projet de loi qui tente de résoudre le problème en ayant un intervenant. C'est mal conçu et il faudrait une autre approche.

**Le sénateur Oliver:** En d'autres mots, est-il possible d'apporter ce changement par le biais d'un règlement ou d'une directive?

**M. Ratushny:** Un règlement ne peut pas contredire la loi, alors je pense que cela créera des problèmes.

**Le sénateur Oliver:** Donc, il faut un amendement.

**M. Ratushny:** Je le pense.

**Le sénateur Oliver:** Si l'on envisage un amendement tel que celui que vous avez proposé dans votre témoignage initial, faut-il aussi énumérer les circonstances exceptionnelles que vous avez tirées du rapport La Forest afin qu'il y ait des directives pour savoir quand une affaire doit aller à la commission?

**M. Ratushny:** Oui, ce serait une très bonne chose et ce pourrait être inclus dans les règlements.

**Le sénateur Oliver:** Qu'est-ce qu'une circonstance exceptionnelle?

**M. Ratushny:** Une circonstance exceptionnelle telle que définie dans les règlements, et ensuite vous pourriez consulter les règlements.



**Senator Ringuette:** My question is similar to Senator Oliver's. I do not have a legal background so I am wondering what an exceptional circumstance is. How do you define an exceptional circumstance? You have said that that could be defined in the regulations.

**Mr. Ratushny:** Yes, and the example I have given is taken from the La Forest report. They received many representations from different stakeholder groups and they produced the list found at the top of page 6 of the English version.

Does it raise a serious issue of systemic discrimination? If it is not only a matter between an employee and an employer but there is a systemic issue, let us take a broader look at it and at how it implicates others. Does it raise a new point of law or might it resolve confusion in an existing one where the resolution of a particular issue has implications for many other cases, even cases that do not exist yet, by clarifying the law and so on? Is it of such complexity and importance that it requires that expertise that we were talking about earlier?

I think those are all very good criteria.

**Senator Bolduc:** I would like a small explanation on your own proposal.

[Translation]

You say that the commission could refer issues to the Public Service Staffing Tribunal for arbitration?

[English]

On the initiative of whom?

**Mr. Ratushny:** It would be the initiative of the commission.

**Senator Bolduc:** She would exercise a kind of oversight on the process?

**Mr. Ratushny:** Exactly. The commission gets notice of each of the cases where there is a human rights issue.

**Senator Kinsella:** Is it correct that under the Human Rights Act currently the federal commission can initiate complaints?

**Mr. Ratushny:** Yes.

**Senator Kinsella:** What about the initiation of a complaint under this process that is envisioned by Bill C-25? In other words, if the Human Rights Commission, apprehending a systemic problem, decides to initiate under this regime, would that be possible?

**Mr. Ratushny:** Yes, and that is another very good suggestion that you raise. Part of the Human Rights Commission's responsibility under the legislation is to monitor discrimination where it occurs and to report to Parliament on that. If they see these complaints coming in from the public service and they see patterns arising that indicate a systemic problem, they could well initiate something like that, and it would be very helpful.

**Le sénateur Ringuette:** Ma question ressemble à celle du sénateur Oliver. Je n'ai pas de formation juridique et je me demande ce qu'est une circonstance exceptionnelle. Comment définissez-vous une circonstance exceptionnelle? Vous avez dit que cela pourrait être défini dans les règlements.

**M. Ratushny:** Oui, et l'exemple que j'ai donné est tiré du rapport La Forest. Ce comité a entendu beaucoup d'exposés de différents groupes et produit une liste que vous retrouverez au haut de la page 6 de la version anglaise de mon mémoire.

Est-ce que la demande soulève un cas sérieux de discrimination systémique? Si ce n'est pas seulement un différend entre un employé et un employeur, mais qu'il s'agit d'une question systémique, il faut l'étudier plus en détail et voir en quoi elle est liée à d'autres questions. La demande soulève-t-elle un nouveau point de droit ou peut-elle en régler un en suspens, lorsque le règlement d'un différend donné a des incidences sur d'autres affaires, même des affaires qui n'existent pas encore, dans la mesure où ce différend permet de rendre la loi plus claire, etc.? La demande revêt-elle une complexité et une importance qui requièrent l'expertise dont nous parlions plus tôt?

Je pense que ce sont là de très bons critères.

**Le sénateur Bolduc:** J'aimerais des explications au sujet de votre proposition.

[Français]

Vous dites que la commission pourrait renvoyer ces questions pour arbitrage au Tribunal de la dotation de la fonction publique?

[Traduction]

Sur l'initiative de qui?

**M. Ratushny:** Ce serait l'initiative de la commission.

**Le sénateur Bolduc:** Elle aurait un rôle de surveillance de cette procédure?

**M. Ratushny:** Exactement. La commission est informée de chaque affaire concernant les droits de la personne.

**Le sénateur Kinsella:** Est-ce exact qu'en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, actuellement la commission fédérale peut déposer des plaintes?

**M. Ratushny:** Oui.

**Le sénateur Kinsella:** Qu'en est-il de l'étude du processus prévue dans le projet de loi C-25, peut-on également déposer des plaintes? En d'autres mots, si la Commission des droits de la personne appréhende un problème systémique et décide de déposer une plainte sous ce régime, peut-elle le faire?

**M. Ratushny:** Oui, d'ailleurs c'est une autre très bonne suggestion que vous faites. En vertu de la loi, une partie de la responsabilité de la Commission des droits de la personne est de surveiller la discrimination lorsqu'elle se produit et d'en faire rapport au Parlement. Si elle remarque que ces plaintes viennent de la fonction publique et que certaines tendances témoignent d'un problème systémique, elle pourrait amorcer quelque chose de ce genre et ce serait très utile.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Now for another hypothetical question, professors.

**Mr. Ratushny:** Professors are used to such questions.

**Senator Gauthier:** Consider an employee who has filed an appeal with the Public Service Staffing Tribunal, but who is not satisfied with the tribunal's ruling. According to Bill C-25, the employee could file an appeal with the Federal Court under specific circumstances. But could he go to the Federal Court to appeal the decision made by the Public Service Staffing Tribunal?

[English]

**Mr. Ratushny:** Appeal is a creature of statute. You only have an appeal where it is specifically provided for, but judicial review is available on a broader basis. Therefore, while there is no appeal to the Federal Court, judicial review is possible. As you know, the grounds for judicial review are outlined in the Federal Court Act itself. Therefore, judicial review certainly would be possible.

**Senator Furey:** To follow up on Senator Oliver's question, which was very cut and dried in terms of your amendment, Senator Oliver indicated that there was no way to resolve this other than by amendment. Can the legislation stand on its own, and will it eventually work its way through the problems that you see here through the judicial system and through case law?

**Mr. Ratushny:** I guess it is possible but it would have to be sorted out in some way. As a result, I would think that an amendment would have to take place in the future because of the litigation, et cetera. It seems to me that you, as legislators, have an opportunity to deal with it in a way that would avoid all of those problems. It is always better to do it by legislation, if possible, rather than by relying on the courts.

**The Chairman:** We will live leave it at that. We appreciate hearing your analysis and the opinion you gave to the Canadian Human Rights Commission on this matter.

Honourable senators, our next witness is the Auditor General of Canada, Ms. Sheila Fraser, who has been extremely cooperative and helpful to this committee and its work. In turn, we have tried to be helpful to her and her office to the extent of pursuing issues that are of mutual interest.

We are happy to welcome you once again, Ms. Fraser. Please proceed with your opening statement.

**Ms. Sheila Fraser, Auditor General of Canada:** We thank you for this opportunity to appear before the committee to speak to Bill C-25, proposed legislation to modernize the Public Service of Canada. With me today are Mr. Jean Ste-Marie, Assistant Auditor General, and Mr. Claude Brunette, Director, Human Resources Management, whose audit team has conducted much of our audit work on this topic.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Une autre question hypothétique, professeur.

**M. Ratushny:** Les professeurs ont l'habitude!

**Le sénateur Gauthier:** Prenons l'exemple d'un employé qui interjette appel au Tribunal de la dotation de la fonction publique et qui n'est pas satisfait de la décision. Selon le projet de loi C-25, cet employé pourrait avoir droit d'appel à la Cour fédérale dans des circonstances spécifiques. Mais pourrait-il se présenter à la Cour fédérale en appel de la décision du Tribunal de la dotation de la fonction publique?

[Traduction]

**M. Ratushny:** L'appel est une créature de la loi. Vous ne pouvez interjeter appel que lorsque la loi le prévoit, alors que la révision judiciaire est plus facilement possible. Par conséquent, même s'il n'y a pas d'appel à la Cour fédérale, la révision judiciaire est possible. Comme vous le savez, les motifs qui justifient une révision judiciaire sont exposés dans la Loi sur la Cour fédérale elle-même. Ainsi, la révision judiciaire serait certainement possible.

**Le sénateur Furey:** Je voudrais revenir à la question du sénateur Oliver, qui a été très direct au sujet de votre amendement. Il a signalé qu'il n'était pas possible de résoudre ce problème autrement que par un amendement. La loi peut-elle passer telle quelle et survivra-t-elle aux problèmes que vous envisagez, le système judiciaire et la jurisprudence?

**M. Ratushny:** Je suppose que c'est possible, mais il faudrait régler ce problème d'une façon ou d'une autre. Je pense qu'il faudra un amendement dans l'avenir à cause des poursuites judiciaires, etc. Il me semble que vous, en tant que législateurs, avez la possibilité de régler cette question de façon à éviter ces problèmes. C'est toujours mieux de le faire par le biais de la loi, quand c'est possible, plutôt que de s'en remettre aux tribunaux.

**Le président:** Nous en resterons là. Nous vous remercions de votre étude et de l'opinion que vous avez donnée à la Commission canadienne des droits de la personne sur cette question.

Honorables sénateurs, notre prochain témoin est la vérificatrice générale du Canada, Mme Sheila Fraser, qui a énormément contribué aux travaux de notre comité. À notre tour, nous avons essayé de l'aider, elle et son équipe, pour faire avancer les questions d'intérêt mutuel.

Nous sommes heureux de vous accueillir à nouveau, madame Fraser. Vous avez la parole.

**Mme Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada:** Nous vous remercions de nous donner l'occasion de comparaître devant le comité pour discuter du projet de loi C-25, Loi sur la modernisation de la fonction publique. Je suis accompagnée aujourd'hui de Jean Ste-Marie, vérificateur adjoint, et de Claude Brunette, directeur de l'équipe de vérification de la gestion des ressources humaines, qui sont chargés de la plupart de nos travaux de vérification sur ce sujet.



We have stated that good government depends on the performance of public servants. How they are recruited, trained, managed and treated is of great importance to an effective public service. The government's personnel costs represent a significant investment that has to be managed well. Our past audit work has drawn attention to the importance of modernizing legislation.

Mr. Chairman, Bill C-25, in respect of a proposed public service modernization act, proposes to significantly change the legislative and institutional framework for human resources management in the public service. We have followed, with great interest, the work of the Standing Committee on Government Operations and Estimates over the last few months, as well as the debates in the House.

[Translation]

If the bill is passed, Treasury Board would have a significantly enhanced role because of its expanded responsibilities as an employer. We are pleased to see that Treasury Board's expanded role would include reporting to Parliament on human resource management matters. This approach will lay to rest some of our concerns on reporting requirements and on fragmented roles and responsibilities.

Bill C-25 would also change the staffing regime. In addition to describing key public service concepts and values, the bill clarifies the definition of merit. It establishes a new staffing recourse process, and brings changes to the system governing political activities. The proposed changes to the staffing regime are consistent with our previous reports and our findings from recruitment audits.

The Public Service Commission would refocus on its core mandate as it relates to the staffing system, and the protection of merit and non-partisanship in the public service. It would report annually to Parliament on activities conducted as part of its new mandate, and under special provisions could report on other important or urgent issues, a system that resembles our current legislation.

The bill would make deputy ministers clearly responsible in law for many aspects of human resource management. However, in areas such as staffing, the government would use a delegated model. The practical aspects of accountability for these new powers still have to be worked out.

[English]

Mr. Chairman, we see the proposals as an improvement to the existing system. We believe that if Bill C-25 were passed, it would contribute to reforming human resources management. Over the years, jurisprudence has made the current system rigid and prescriptive. In our modern period of rapidly changing demands,

Nous avons déclaré que la qualité du gouvernement repose sur le rendement des fonctionnaires. Le mode de recrutement, la formation, la gestion des fonctionnaires et la façon dont ils sont traités influent grandement sur l'efficacité de la fonction publique. Les coûts du personnel représentent un investissement important qu'il faut bien gérer. Nos travaux de vérification antérieurs avaient fait ressortir l'importance de revoir la loi.

Monsieur le président, le projet de loi C-25, Loi sur la modernisation de la fonction publique, vise à modifier, de façon substantielle, le cadre législatif et institutionnel de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Nous avons suivi avec intérêt les travaux du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires des derniers mois ainsi que les débats de la Chambre.

[Français]

Si la loi est adoptée, le rôle du Conseil du Trésor sera nettement élargi en raison de la consolidation de ses responsabilités à titre d'employeur. Nous sommes heureux de constater que le rôle confié au Conseil du Trésor englobera le dépôt de rapports au Parlement sur les questions de gestion des ressources humaines. Cette approche permettra de mettre fin à certaines de nos préoccupations au sujet de la fragmentation des rôles et responsabilités et de l'obligation de faire rapport.

Le projet de loi C-25 vient également modifier le régime de dotation. En plus de décrire les concepts et les valeurs clés de la fonction publique, il définit la notion de mérite. Il établit une nouvelle procédure de recours quant à la dotation et change les règles qui régissent les activités politiques. Les modifications proposées au régime de dotation correspondent aux constatations de nos rapports précédents portant sur notre vérification du recrutement.

La Commission de la fonction publique se concentrera à nouveau sur son mandat principal, soit le régime de dotation ainsi que la protection du mérite et de la neutralité de la fonction publique. Elle fera rapport annuellement au Parlement sur les activités menées dans le cadre de son nouveau mandat et pourra également recourir à une autre disposition spéciale pour faire rapport sur d'autres questions importantes ou urgentes, ce qui se rapproche de notre propre loi.

Le projet de loi rendra les sous-ministres responsables sur le plan juridique de nombreux aspects de la gestion des ressources humaines. Cependant, dans des domaines comme la dotation, le gouvernement se servira d'un modèle de régie déléguée. Les aspects pratiques de la responsabilisation à l'égard de ces nouveaux pouvoirs restent encore à définir.

[Traduction]

Monsieur le président, à nos yeux, ces propositions permettront d'améliorer le système actuel. Nous sommes d'avis que si ce projet de loi est adopté, il contribuera à la réforme de la gestion des ressources humaines. Au fil des années, la jurisprudence a fait que le système actuel est devenu

the public service needs to respond in a more adept way. We do recognize that Bill C-25 does not cover everything, but it is an important move in reforming human resources management.

We are also pleased to see that the proposed legislation calls for a legislative review after a fixed period of five years. This would allow Parliament the opportunity to assess the impact of the new legislation on the public service and to propose any necessary changes or improvements. It will be critical for the government to have effective monitoring mechanisms to ensure that issues are well understood and dealt with accordingly and that sufficient data is collected for analysis in support of the five-year review.

We want to point out that this legislative proposal is only one component of the modernization of human resources practices. The whole human resources management framework needs to be updated, to reflect not only the new legislative requirements but also the new management requirements, such as recruiting and classification.

Furthermore, given the significance of the proposed changes, the transition must be well-managed and supported. For example, training and support must be provided and expectations must be clarified. In addition, sufficient resources must be provided to allow this initiative to succeed.

[Translation]

Momentum must be maintained over the long run. This will require leadership from senior public servants, as well as Parliament's commitment to oversee the implementation of modernization initiatives, and to monitor progress. My Office intends to follow this situation closely and report on the progress to Parliament.

[English]

Mr. Chairman, we would be pleased to respond to the committee's questions.

[Translation]

**Senator Bolduc:** My first question is on organizations that are no longer part of the public service. Professor Hodgetts spoke to us yesterday on what he called a sort of unorthodox structure, a structure whose components are not fully within the system. Do you audit the Canada Customs and Revenue Agency?

**Ms. Fraser:** We do audit the Canada Customs and Revenue Agency, as well as the Canadian Food Inspection Agency, Parks Canada, and other agencies that are no longer part of the public service.

**Senator Bolduc:** Since the new Canada Customs and Revenue Agency Act was passed, have you had an opportunity to study the agency's personnel management model? Is the model an efficient one?

rigide et normatif. En ces temps modernes caractérisés par des demandes qui changent rapidement, la fonction publique doit être en mesure de réagir plus habilement. Nous savons que le projet de loi C-25 ne couvre pas tout, mais il représente une étape importante dans la réforme de la gestion des ressources humaines.

Nous sommes heureux également de voir que la nouvelle loi prévoit un examen législatif après une période définie de cinq ans. Le Parlement sera ainsi en mesure d'évaluer l'incidence de sa nouvelle loi sur la fonction publique et de proposer les changements ou les améliorations nécessaires. Il sera crucial que le gouvernement dispose de moyens de surveillance efficaces afin de faire en sorte que les enjeux soient bien compris et pris en charge comme il se doit, et que des données d'analyse suffisantes soient recueillies aux fins de l'examen après cinq ans.

Il est important de souligner que les propositions législatives ne sont qu'un élément de la modernisation des pratiques de gestion des ressources humaines. L'ensemble du cadre de la gestion des ressources humaines doit être revu afin de tenir compte non seulement des nouvelles exigences législatives, mais aussi des nouvelles attentes en matière de gestion telles que le recrutement et la classification.

De plus, étant donné l'importance des modifications proposées, il faudra bien gérer et appuyer la transition. Ainsi, il faudra donner de la formation et préciser les attentes. Il faudra également des ressources suffisantes pour assurer le succès de cette initiative.

[Français]

Il faudra maintenir cette impulsion à long terme. Pour ce faire, les hauts fonctionnaires devront faire preuve de leadership et le Parlement devra s'engager à surveiller la mise en œuvre des initiatives de modernisation et à suivre les progrès. Mon organisme compte suivre la situation de près et rendra compte au Parlement des progrès réalisés.

[Traduction]

Monsieur le président, nous serions heureux de répondre aux questions des membres du comité.

[Français]

**Le sénateur Bolduc:** Ma première question portera sur les organismes qui ne font désormais plus partie de la fonction publique. Le professeur Hodgetts nous a parlé hier de ce qu'il appelait une structure en quelque sorte hérétique, où les composantes ne sont pas tout à fait dans le système. Faites-vous la vérification de l'Agence canadienne des douanes et du revenu?

**Mme Fraser:** Nous sommes vérificateurs de l'Agence canadienne des douanes et du revenu, de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, de Parcs Canada et de plusieurs agences qui ne font pas partie de la fonction publique.

**Le sénateur Bolduc:** Depuis la nouvelle loi sur l'Agence canadienne des douanes et du revenu, avez-vous eu l'occasion d'examiner le modèle qu'elle a adopté pour la gestion du personnel? Dans l'affirmative, est-ce un modèle efficace?



**Ms. Fraser:** We have not audited the entire human resources management system as such. As part of our audits of some agency services, we have examined human resources management practices. In the international taxation sector, we have examined skills and recruitment difficulties. However, we have not examined the entire management framework.

There is, indeed, an audit scheduled for 2005, during which we will review human resources management practices and see whether the agency's model, which provides a great deal of flexibility, can be used elsewhere. We want to determine whether we can draw lessons from the agency and apply them to other departments and other organizations.

**Senator Bolduc:** Those are all my questions for now.

**Senator Gauthier:** I am going to ask you the same questions I asked Mr. Desautels this morning. To some extent, your financial resources are monitored and controlled by Treasury Board. You are a senior official of Canada's Parliament. There are five such officials. Are you satisfied by the way in which your budgets are established by Treasury Board? I asked Mr. Desautels this question, but he said that he did not succeed in finding an acceptable solution. We could do as the British do, said Mr. Desautels, and pass votes in the legislature. How do you feel you could be independent when you are under the financial control of Parliament?

**Ms. Fraser:** The Office has been raising this concern for some years now. Basically, we are obliged to do what any government department does, and occasionally have to negotiate our financial resources with the Treasury Board Secretariat. There is a risk of conflict, and of undermining the Office's independence. To date, we have managed to agree. I believe we have had the funding we need to operate properly, but the situation is not an ideal one. When we needed additional funding two years ago, we agreed with the government to undertake a study and find a mechanism that would ensure greater financial independence for the Office.

At present, we are in the middle of talks with TBS, and I believe that within a month or two there will be concrete proposals on an operating model that we can submit to you and to the House of Commons. This will not be the British model, where a parliamentary committee studies the financial resources issue; we would still go through the Public Accounts Committee, to which we report and which examines our performance reports. I have high hopes that we can arrive at a solution that will satisfy all parties.

**Senator Gauthier:** The reason I am asking this question is that, in Bill C-25, some management rights are transferred, or delegated, to deputy ministers. What bothers me somewhat is that I know deputy ministers meet regularly to discuss orientations and government policy. Have you ever taken part in those meetings?

**Ms. Fraser:** No, I do not take part in those meetings. I believe that as an independent agent of the government I should not attend meetings of that kind.

**Mme Fraser:** Nous n'avons pas fait de vérification comme telle de toute la gestion des ressources humaines. Nous avons, dans le cadre de nos vérifications de certains services de l'agence, examiné les pratiques de gestion des ressources humaines. En ce qui a trait à l'impôt international, nous avons examiné les compétences et les difficultés de recrutement. Toutefois, nous n'avons pas examiné le cadre de gestion complet.

D'ailleurs, nous avons une vérification prévue en 2005 où nous voulons justement revoir les pratiques de gestion des ressources humaines et surtout constater si l'on peut profiter du modèle de l'agence, qui donne beaucoup plus de flexibilité. Et y a-t-il des leçons à prendre de l'agence qui pourraient s'appliquer à d'autres ministères et à d'autres entités?

**Le sénateur Bolduc:** Pour l'instant, cela me va.

**Le sénateur Gauthier:** Je vais vous poser les mêmes questions que j'ai posées à M. Desautels ce matin. Vos ressources financières sont en quelque sorte surveillées et contrôlées par le Conseil du Trésor. Vous êtes un haut fonctionnaire du Parlement canadien. Il y en a cinq. Êtes-vous satisfaite de la façon dont vos budgets sont établis par le Conseil du Trésor? J'ai posé la question à M. Desautels mais il a dit qu'il n'avait pas pu trouver une solution acceptable. On pourrait, dit-il, imiter les Anglais de Londres où la législature adopte les crédits. Comment pensez-vous être indépendants quand vous dépendez de leur contrôle financier?

**Mme Fraser:** Le bureau a soulevé cette préoccupation depuis quelques années. En fait, nous devons procéder de la même façon que n'importe quel ministère et parfois avoir à négocier nos ressources financières avec le secrétariat du Conseil du Trésor. Il y a un risque de conflit et d'atteinte à l'indépendance du bureau. Jusqu'à présent, nous avons réussi à nous entendre. Je crois que nous avons eu les fonds dont nous avons besoin pour fonctionner mais la situation n'est pas idéale. Lors d'un financement additionnel il y a deux ans, nous nous sommes entendus avec le gouvernement pour procéder à une étude pour trouver un mécanisme qui assurerait plus d'indépendance au bureau sur la question du financement.

Nous sommes actuellement en discussion avec le secrétariat et j'ose croire que d'ici un mois ou deux, nous aurons une proposition concrète à vous présenter et à présenter à la Chambre des communes sur un modèle de fonctionnement. Ce ne serait pas celui de l'Angleterre où c'est une commission parlementaire qui étudie la question des ressources financières mais en se servant quand même du comité des comptes publics duquel on relève et qui étudie notre rapport de rendement. J'ai bon espoir qu'on va arriver à une solution convenable pour tous.

**Le sénateur Gauthier:** La raison pour laquelle je vous pose cette question, c'est que dans le projet de loi C-25, il y a une cession des droits de gestion qui sont délégués aux sous-ministres. Ce qui m'irrite un peu, c'est que je sais que les sous-ministres se rencontrent régulièrement pour parler de direction et de politique du gouvernement. Avez-vous déjà participé à ces réunions?

**Mme Fraser:** Non, moi je n'y participe pas. Je trouve que comme agent indépendant du gouvernement, je ne devrais pas assister à des rencontres de cette nature.

**Senator Gauthier:** Your predecessor, Mr. Desautels, said that he participated in an advisory committee of the Privy Council and Treasury Board. Do you take part in those meetings?

**Ms. Fraser:** No, I do not take part in them. He did not take part in them either while he was in office. Now that he is retired, he takes part in them.

**Senator Gauthier:** But you do not take part in them?

**Ms. Fraser:** No, never.

**Senator Gauthier:** Bill C-25 makes no mention of language training. Since I am familiar with your interest in this issue, could I ask you to give us some information? Where will language training be in the new administrative framework? Who will be responsible for language training? We are told it will be the Public Service Commission. Do you have any information on that?

**Ms. Fraser:** I do not have any more information than you do. I know that no decision has yet been made on who will be responsible for language training. I agree with you that this is a very important issue, and that roles and responsibilities relating to language training should be clarified.

**Senator Gauthier:** Training involves today's needs as well as tomorrow's. And you need to be looking forward. So we will give deputy ministers responsibility for development, and the commission responsibility for training. We will have the kind of organization in which every department has a development program for its own staff, while the Public Service Commission remains responsible for training public service employees as a whole.

**Ms. Fraser:** I do not know whether this has been examined in detail. As I said, many operational details and aspects regarding transition and implementation remain to be studied and clarified. This is very important. Again, I would raise the issue of resources allocated to ensure completion of this initiative. People will have to study the issues and put in the time needed to ensure that the process works.

[English]

**Senator Kinsella:** I wonder whether the Auditor General would share her views as to the appropriateness of a whistle-blowing mechanism in a modern public service?

**Ms. Fraser:** It is not an area that we have looked at per se so far, though I will tell the committee that we have a report coming in November that will be looking at values and ethics that might discuss whistle-blowing. I think it is a subject that needs to be studied. I think there is a lot of attention being given to it currently and a lot of questioning about whether whistle-blowing legislation is required.

I think we need to study whether it has been effective in other countries. Would it work in our society? Why? What are the problems with some of the current mechanisms that are available to people? Why are they not being used? I believe, for instance, that the Public Service Integrity Officer is bringing forward a

**Le sénateur Gauthier:** Votre prédécesseur, M. Desautels, a dit qu'il participait à un comité consultatif du Conseil privé et du Conseil du Trésor. Participez-vous à ces comités?

**Mme Fraser:** Non, je n'y participe pas. Il n'y participait pas lorsqu'il était en poste. Maintenant qu'il est à la retraite, il y participe.

**Le sénateur Gauthier:** Mais vous, vous ne participez pas?

**Mme Fraser:** Non, pas du tout.

**Le sénateur Gauthier:** Dans le projet de loi C-25, il n'est pas fait mention de la formation linguistique. Je connais votre intérêt sur le sujet, pourriez-vous nous donner des renseignements? Où ira la formation linguistique dans le nouveau cadre administratif? Qui va s'occuper de la formation linguistique? L'on nous dit que c'est la Commission de la fonction publique. Avez-vous des renseignements à ce propos?

**Mme Fraser:** Je n'ai pas plus de renseignements que vous. Je sais que cela n'a pas encore été décidé exactement où ira la formation linguistique. Je suis d'accord avec vous, c'est une question très importante et il faudrait éclaircir les rôles et les responsabilités à cet égard.

**Le sénateur Gauthier:** La formation, ce sont des besoins d'aujourd'hui, ce sont des besoins de demain. Et vous, vous avez besoin de regarder vers l'avant. Alors on va donner aux sous-ministres la responsabilité du perfectionnement. La formation va relever de la Commission. On va avoir un genre d'organisation où chaque ministère aura un programme de perfectionnement pour son personnel puis la Commission de la fonction publique sera responsable de la formation de tous les fonctionnaires.

**Mme Fraser:** Je ne sais pas si on a regardé cela en détail. Comme je l'ai mentionné, il y a beaucoup de détails et d'aspects opérationnels qui doivent être étudiés et éclairés quant à la transition et à la mise en oeuvre, c'est très important. Je soulèverai encore la question des ressources qui seront mises pour cette initiative pour la mener à bien. Il faudra que des gens étudient ces questions et qu'ils puissent y mettre le temps qu'il faut pour s'assurer que cela fonctionne convenablement.

[Traduction]

**Le sénateur Kinsella:** Je me demande si la vérificatrice générale voudrait nous dire si elle pense qu'un mécanisme de dénonciation est approprié dans une fonction publique moderne?

**Mme Fraser:** Ce n'est pas une question sur laquelle nous nous sommes penchés en tant que telle, pour l'instant, mais je vous dirais qu'un rapport prévu pour novembre au sujet des valeurs et de l'éthique abordera sans doute la dénonciation. Je pense que c'est un sujet qui mérite d'être examiné. Je pense que l'on parle beaucoup de la dénonciation en ce moment, et que l'on se demande si une loi à ce sujet est nécessaire.

Il va falloir qu'on vérifie s'il a été efficace ailleurs dans le monde. Cela marcherait-il dans notre société? Pourquoi? Quels sont les problèmes inhérents aux mécanismes actuels dont on dispose? Pourquoi ne sont-ils pas utilisés? Je pense que l'agent de l'intégrité de la fonction publique va publier un rapport dans le



report sometime this month. I think he will certainly have some very interesting comments. I think it is an important area that requires study and reflection.

I would think, too, should it be proposed that there be, it should apply to all public service, and not be limited for instance, as Bill C-25 is, to just the core, if you will. I think it is a question that merits study and attention.

**Senator Kinsella:** One of the items drawn to my attention during our hearings is the classification study that has gone on. I worry when I hear the suggestion made that we should take a lot of time studying things. Am I correct that this has cost several millions of dollars so far?

**Ms. Fraser:** At least, yes.

Those are direct costs related to this universal classification study — UCS. That does not take into account the time spent by thousands and thousands of employees who did work descriptions, and all the rest of it, so hundreds of millions would not be an exaggeration.

**Senator Kinsella:** This committee has been studying whistle-blowing for some time. It certainly did not cost several million dollars to do so.

In our discussions with other witnesses, the topic of the functional relationship of the head of the Public Service Commission with the deputy minister community has arisen. Some curious theories, in my view, were enunciated.

Do you, and did not indeed your predecessors, meet with deputy ministers fairly regularly? Is there not, for example, a monthly luncheon of all the deputy heads and the Auditor General?

**Ms. Fraser:** I am invited to attend, and I will occasionally attend, the deputy ministers' lunch. That is quite different from attending the weekly breakfasts, which are much more discussions of application of policy. The lunches are an interesting time to get together to hear a speaker. It gives me an occasion to meet the deputy ministers. I will, of course, occasionally meet deputy ministers in the course of an audit or related work.

I find in my position that it is important that I not be seen to be part of the deputy minister community or to feel that I am part of that community. When you are doing an audit function or a control function, you cannot at the same time be part of the decisions as to how government is operating. There is a line that you should not cross.

We have raised in past audits the dual role of the Public Service Commission, where they were involved in delivering service and yet at the same time had a control function. This legislation is clarifying that. They will move to the control function and should be relinquishing the service area. I do not think you can do both.

**Senator Kinsella:** You are supportive of that?

courant du mois. Il aura certainement des observations très intéressantes car il s'agit là d'un domaine important qui demande une réflexion approfondie.

Je pense également que toute la fonction publique devrait être concernée, qu'on ne devrait pas limiter l'application, comme dans le cas du projet de loi C-25. Il faut qu'on s'attarde sur cette question.

**Le sénateur Kinsella:** Un des thèmes qui a retenu mon attention pendant les audiences, c'est l'étude sur la classification. Je m'inquiète d'entendre que l'on devrait passer beaucoup de temps à étudier ce genre de choses. Est-ce bien vrai que l'étude a déjà coûté plusieurs millions de dollars?

**Mme Fraser:** Au moins, oui.

Ce ne sont que les coûts directs découlant de la norme générale de classification — NGC. Ce montant ne prend pas en compte le temps qu'ont passé des milliers et des milliers de fonctionnaires à rédiger des descriptions d'emploi et tout le reste; donc, il ne serait pas exagéré de dire que tout cela a coûté des centaines de millions de dollars.

**Le sénateur Kinsella:** Notre comité étudie depuis quelque temps la dénonciation, ce qui n'a certainement pas coûté plusieurs millions de dollars.

Lors de nos discussions avec d'autres témoins, la question de la relation fonctionnelle entre le président de la Commission de la fonction publique et l'ensemble des sous-ministres a été soulevée. Certaines théories bizarres, selon moi, ont été élaborées.

Ne rencontrez-vous pas, comme d'ailleurs vos prédécesseurs, les sous-ministres assez régulièrement? Les administrateurs généraux et la vérificatrice générale ne se rencontrent-ils pas pour déjeuner une fois par mois?

**Mme Fraser:** Il est vrai qu'on m'invite au déjeuner des sous-ministres, et j'y vais même de temps en temps. Mais cela est bien différent des petits déjeuners hebdomadaires où l'on discute de l'application des politiques. Les déjeuners, ce sont des occasions pour se retrouver et pour écouter un conférencier, ainsi que pour rencontrer les sous-ministres. J'en rencontre d'ailleurs de temps en temps dans le cadre de mes fonctions de vérification et fonctions connexes.

Étant donné le poste que j'occupe, il est important qu'on ne me conçoive pas comme faisant partie de la communauté des sous-ministres. Je ne dois pas non plus avoir le sentiment d'y appartenir. Lorsqu'on est chargé d'une fonction de vérification ou de contrôle, il ne faut pas en même temps prendre part aux décisions sur le fonctionnement du gouvernement. Il existe des limites qu'il ne faut pas dépasser.

Lors des vérifications préalables, nous avons soulevé le double rôle de la Commission de la fonction publique, à savoir la prestation de services et, en même temps, la fonction de contrôle. Ce projet de loi clarifie cette dualité. La commission accordera plus d'importance à la fonction de contrôle et devrait se départir des services. Je ne pense pas qu'elle puisse assumer les deux à la fois.

**Le sénateur Kinsella:** Appuyez-vous cette initiative?

**Ms. Fraser:** Yes, very much. I think it is important to have a clear role.

**Senator Furey:** In the past, you have expressed some concerns about the use of corrective actions in the PSCA. I believe that it centred on a concern that these actions would go beyond the auditing role envisioned by the act. Is this still a concern of yours, and if so, how big a concern is it?

**Ms. Fraser:** You are talking about the audit role of the commission and how far the commission could go in taking corrective action?

**Senator Furey:** Yes.

**Ms. Fraser:** I firmly believe that managers should manage and that managers should be held to account for how they manage. If you have an outside body that then comes in to start to manage, the line starts to blur.

The Public Service Commission has a strong action that it can take. In this legislation, it could remove delegation for staffing. That is a pretty big stick, frankly.

Managers should manage, and they should be held to account for their management. The role would be much like the role that the Auditor General plays where we can report our findings but do not actually do the financial management. It is important that those roles again be separated.

**Senator Oliver:** I was interested in your response to some of the questions put by Senator Gauthier when he was asking about the Auditor General's funding, the relationship with Treasury Board and the U.K. model.

With Bill C-25, there is a new role carved out for the Public Service Commission. As you just stated to Senator Kinsella, they will be ridding themselves of some of their obligations and authority, which will take them out of a potential conflict situation.

Will there not still be some kind of a conflict situation if they have to go to Treasury Board and beg for more money to do the expanded role they will have with some auditing? If that is the case, what do you recommend be done about it?

**Ms. Fraser:** As I mentioned, we are working on a proposal with the Treasury Board secretariat to develop a mechanism that would apply to officers of Parliament generally.

**Senator Oliver:** That would include the Public Service Commission?

**Ms. Fraser:** It could possibly include it. It would be important though that the Public Service Commission's role be clarified. Is it an officer of Parliament? If it is, the sort of funding mechanism that we will propose could certainly apply to it. It would apply to many others as well.

I will raise an issue. There are other entities in the same situation. The Human Rights Commission would say that they are in exactly the same situation.

**Mme Fraser:** Oui, tout à fait. Je pense qu'il est très important de clarifier les rôles.

**Le sénateur Furey:** Par le passé, vous avez signalé que l'utilisation de mesures correctives au sein de l'AFPC vous préoccupait. Il me semble que vous aviez peur que ces mesures aillent au-delà du rôle de vérification décrit dans la loi. Dans quelle mesure est-ce toujours une préoccupation?

**Mme Fraser:** Vous faites référence au rôle de vérification de la commission et à ses compétences en matière de mesures correctives?

**Le sénateur Furey:** Oui.

**Mme Fraser:** Je suis convaincue que ce sont les gestionnaires qui devraient assurer la gestion tout en devant rendre des comptes. Si la fonction de gestion est donnée à une tierce partie, alors la distinction n'est plus aussi claire.

La Commission de la fonction publique pourrait agir fermement. Elle pourrait retirer du projet de loi la délégation pour la dotation. Très franchement, c'est un gros morceau.

Les gestionnaires devraient être responsables de la gestion et devraient aussi rendre des comptes. Le rôle dont il est question ressemblerait à bien des égards à celui de vérificateur général dans la mesure où il fait état de ses constatations sans être responsable de la gestion financière. Il est important que ces rôles soient séparés.

**Le sénateur Oliver:** J'ai trouvé intéressantes vos réponses à certaines des questions du sénateur Gauthier se rapportant au financement du Bureau du vérificateur général, de sa relation avec le Conseil du Trésor et du modèle britannique.

Le projet de loi C-25 décrit le nouveau rôle de la Commission de la fonction publique. Comme vous venez de le dire au sénateur Kinsella, la commission va se départir de certaines obligations et pouvoirs, évitant ainsi de se retrouver dans une situation de conflit potentiel.

La commission ne risque-t-elle pas de se retrouver dans une situation de conflit d'intérêts si elle doit faire appel au Conseil du Trésor pour obtenir le financement nécessaire pour assumer son rôle de vérification plus étendu? Si oui, quelles sont vos recommandations à ce sujet?

**Mme Fraser:** Comme je l'ai dit précédemment, nous mettons au point avec le Secrétariat du Conseil du Trésor un mécanisme qui s'appliquerait de façon générale à tous les mandataires du Parlement.

**Le sénateur Oliver:** Y compris la Commission de la fonction publique?

**Mme Fraser:** C'est possible. Par contre, il faudrait clarifier le rôle de la commission. S'agit-il d'un mandataire du Parlement? Si oui, le mécanisme de financement pourrait effectivement s'appliquer à la commission, comme à bien d'autres organes.

D'autres entités sont dans la même situation. La Commission des droits de la personne en est un exemple.



At the end of the day, if the head of an agency does not believe their funding is appropriate, they should have a mechanism to approach Parliament. The final arbiter should be Parliament.

**Senator Oliver:** That is an excellent answer. Thank you very much.

**The Chairman:** We started this discussion a while ago. I am not sure the committee should not consider pursuing it in the fall.

**Senator Ringuette:** I want to start by commending you for the excellent reports that you do. I read them with great interest and find all kinds of interesting stuff in them.

Let me read from your May 2003 report under the heading of "Post-Secondary Recruitment Program of the Federal Public Service," in which you state:

In our 2002 follow-up work discussed here, we found that some departments and the government as a whole have made limited progress in human resources planning and in establishing recruitment targets. We found that some departments and the government as a whole have not analyzed their recruitment and renewal needs. Nor does the government have a complete picture of the educated and skilled people who are entering the public service through its various recruitment routes.

It continues later on, on that page, as follows:

Departments need a balance between hiring to fill immediate vacancies and hiring strategically...

I am reading this and understanding exactly what you are saying. I am looking at your presentation of today about the proposed bill. Is your support for Bill C-25 a conditional or an unconditional leap of faith?

**Ms. Fraser:** We support Bill C-25 because we believe that the current system does not work. We did an audit in 1999 that showed that in the human resource system in government there are 70,000 rules. It is an old system. It has not been updated to modern times.

The first step in that update was to clarify roles and responsibilities. However, this legislation will not fix all the problems. That is obvious.

I mentioned in my opening statement that there is an entire human resource framework that must be examined. Issues such as classification are huge. After years and years and hundreds of millions of dollars of study, those issues have not been resolved.

Recruiting is a big problem. One of our audits showed that 90 per cent of the people hired into the public service entered on short-term contracts. You cannot build a strong public service with short-term hiring.

En définitive, si l'administrateur d'un organisme trouve qu'il ne bénéficie pas d'un financement adéquat, il devrait pouvoir compter sur un mécanisme qui lui permettrait de faire appel au Parlement. La décision finale serait prise par le Parlement.

**Le sénateur Oliver:** Votre réponse est excellente. Merci beaucoup.

**Le président:** Nous avons entamé cette discussion il y a quelque temps. Le comité devrait peut-être envisager de la reprendre en automne.

**Le sénateur Ringuette:** Je voudrais tout d'abord vous féliciter de vos excellents rapports. Je les lis avec grand intérêt et je trouve toujours toutes sortes d'informations très intéressantes.

Si vous le permettez, je vais citer le rapport de mai 2003, sous la rubrique «Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale»:

Dans le suivi de 2002, nous avons constaté que certains ministères et le gouvernement dans son ensemble ont fait des progrès limités dans la planification des ressources humaines et l'établissement de telles cibles. Nous avons en outre constaté qu'ils n'ont pas analysé leurs besoins de recrutement et de renouvellement. Le gouvernement n'a pas, non plus, de profil complet des études et des compétences des personnes qui entrent dans la fonction publique par les diverses voies de recrutement.

Toujours à la même page, un peu plus loin, il est écrit:

Les ministères doivent trouver un juste équilibre entre embaucher pour doter des postes déjà vacants et recruter dans une optique stratégique [...]

Je comprends tout à fait ce que vous dites. Maintenant, je m'attarde à votre exposé d'aujourd'hui sur le projet de loi. Votre appui au projet de loi C-25 est-il un acte de foi conditionnel ou inconditionnel?

**Mme Fraser:** Nous appuyons le projet de loi C-25 parce que le système actuel ne fonctionne pas. Notre vérification de 1999 a démontré que le système des ressources humaines du gouvernement comptait 70 000 règlements. Il s'agit d'un vieux système qui n'a pas été adapté à notre période moderne.

La première chose à faire pour le mettre à jour, c'était de clarifier les rôles et responsabilités. Par contre, il ne faudrait pas penser que ce projet de loi va régler tous les problèmes. Ça me semble évident.

J'ai précisé dans mes remarques liminaires que le cadre des ressources humaines en entier doit être examiné. Il y a beaucoup de questions d'envergure à régler, dont la classification. Les études ont duré des années et ont coûté des centaines de millions de dollars, et pourtant les problèmes n'ont pas été résolus.

Le recrutement est un problème de taille. Une de nos enquêtes a dévoilé que dans 90 p. 100 des cas, les recrues de la fonction publique étaient des contractuels à court terme. On ne peut espérer bâtir une fonction publique solide en octroyant des contrats à court terme.

There are many issues. There is a huge list of issues that have to be dealt with. Government really needs to put attention to this, and they have to put the resources to it.

I see this as one step in the whole process. Perhaps it is a significant step because legislation indicates an intent. People may take it more seriously because of new legislation being in place, but in no way will it solve all the problems.

**Senator Ringuette:** Nowhere does Bill C-25 mention or make it a requirement of human resource planning in order to receive the delegation of authority.

**Ms. Fraser:** I agree.

**Senator Ringuette:** There is the delegation of authority, but there is no requirement in Bill C-25 for deputy heads or for managers, as per Bill C-25, in order to receive that delegation, to show managerial responsibility by at least having a human resource plan.

**Ms. Fraser:** I am not sure that everything needs to be put into legislation. I would hope that the report, for instance, the Treasury Board secretariat will be producing every year on the state of human resources will address those kinds of issues and that if Parliament, amongst others, takes an interest in this, it will focus attention on the need to plan and the need to pay much more attention to human resource management going forward.

**Senator Ringuette:** In regard to post-secondary recruitment programs, you indicated in your comments that you have observed that when a directive is not issued by the commission to a certain department to use a program the department does not use it. How do you see Bill C-25 and this delegation and this separation of power with the commission enhancing the use of the post-secondary recruitment program?

**Ms. Fraser:** The post-secondary recruitment program that we looked at was significantly improved and was still fairly new. I think there is a marketing effort, if you will, that needs to be made to get departments to use it more. Again, I am not sure that legislation will accomplish it all. There are a lot of other activities. Departments have to see that it is easy to use, that they get good candidates out of it, that it is flexible and that it helps them. Many other efforts and initiatives have to go on in parallel with legislation, or perhaps in addition to legislation, in order to get people to change the way that they manage their human resources.

[Translation]

**Senator Chaput:** I always find it a pleasure to hear your presentations. I attended your presentation of your last audits, and found your comments very interesting. I read your audit reports on government departments very attentively.

We have a sense of security when you conduct an audit and make recommendations for future corrective measures. If I understand correctly, your financial resources enable you to audit four to five departments each year.

Il y a beaucoup de problèmes. Il y en a d'ailleurs une liste qui vont devoir être réglés. Il va falloir que le gouvernement s'en préoccupe et débloque les ressources nécessaires.

Pour moi, il s'agit d'une étape au sein du processus plus large. Peut-être s'agit-il d'une étape clé parce qu'un projet de loi indique une intention. Peut-être la prend-on plus au sérieux parce qu'une nouvelle loi va être adoptée, mais il ne faut pas penser qu'elle résoudra tous les problèmes.

**Le sénateur Ringuette:** Il n'y a aucune disposition du projet de loi C-25 qui mentionne ou exige une planification des ressources humaines aux fins de la délégation des pouvoirs.

**Mme Fraser:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Ringuette:** On traite de la délégation des pouvoirs, mais dans le projet de loi C-25, les administrateurs généraux ou les gestionnaires ne sont aucunement tenus de démontrer une certaine responsabilité en matière de gestion en ayant au moins un plan des ressources humaines pour obtenir la délégation des pouvoirs.

**Mme Fraser:** Je ne suis pas convaincue que tous les petits détails doivent figurer dans le projet de loi. J'ose espérer que le rapport sur l'état des ressources humaines produit chaque année par le Secrétariat du Conseil du Trésor, par exemple, traitera de ce genre de questions et que le Parlement, notamment, s'intéressera à cette question en ciblant la planification et la gestion des ressources humaines.

**Le sénateur Ringuette:** Pour ce qui est des programmes de recrutement postsecondaire, vous avez indiqué que si la commission n'émet pas de directives pour qu'un ministère ait recours à un programme, ce dernier n'est pas appliqué. Comment le projet de loi C-25, la délégation et la séparation des pouvoirs avec la commission inciteront-ils les ministères à avoir recours au programme de recrutement postsecondaire?

**Mme Fraser:** Le programme de recrutement que nous avons étudié avait été grandement amélioré et était toujours relativement récent. Je pense que c'est au niveau du marketing qu'il va falloir faire un effort, si vous le permettez, pour inciter les ministères à en tirer profit. Je ne suis pas convaincue que la loi à elle seule permettra de réaliser les objectifs; il existe bien d'autres activités. Il faut que les ministères se rendent compte que le programme n'est pas compliqué, que les candidats qui en sortent sont compétents, qu'il est souple et utile. Il faut lancer beaucoup d'autres initiatives en parallèle à la loi, ou plutôt en plus de la loi, pour changer la façon dont on gère les ressources humaines.

[Français]

**Le sénateur Chaput:** C'est pour moi un plaisir d'écouter vos présentations. J'ai assisté à la présentation de vos dernières vérifications et j'avais trouvé cela très intéressant. Je lis attentivement les rapports de vérification des divers ministères.

Nous nous sentons en sécurité lorsque vous arrivez avec une vérification et qu'il y a des recommandations pour les corrections futures. Si je comprends bien, il me semble que vos ressources financières vous permettent de vérifier annuellement quatre ou cinq ministères?



**Ms. Fraser:** No, we audit the public accounts of Canada, and therefore have to audit about 20 or 25 departments. Moreover, as part of our value-for-money and report auditing, we prepare about 30 reports annually.

**Senator Chaput:** A bill like this establishes new institutions, such as the tribunal and new training school. Will it require many hours of audit work on your part?

**Ms. Fraser:** Not necessarily. These organizations are not likely to have financial statements requiring yearly audits. We will add them to the cycle with other agencies. In recent years, we were unable to audit small agencies and tribunals as often as we would have wished. The focus is often on departments with the largest budgets. But we are establishing planning and a strategy to expand our presence. This will of course require additional funding, but we have received the funding we will need.

**Senator Bolduc:** You seem fairly optimistic that this bill presents advantages over the previous system. I understand that senior officials and departments are satisfied, because they will have additional powers. The commission seems satisfied because its roles have been clarified. It has lost some of its responsibilities, but has received others and is generally satisfied. Treasury Board will have expanded powers as usual, and is satisfied as well. There will be a general arbitration tribunal. In the first part of the bill, the Labour Code applies and unions are happy. There are 250 articles; it is a special Labour Code for the public service. As for the public service itself, there are 135 articles relating to employment, of which about 30 deal with appointments and preference. Seven articles focus solely on the preference to be given to certain groups. Much is made about a complaint procedure and appeals that employees will be able to make. In the past, the Public Service Commission had its own appeal board. Now, the bill has turned the board into a tribunal. Those people are therefore happy. Senior officials are going to be allowed to make policy.

I will confess that, as I come from a different generation, I find much here outrageous. But I seem to be the only one to be outraged. Mr. Hodgetts and Mr. Franks were outraged yesterday, but many witnesses have said that they are quite happy with the bill. So everyone is happy, and we carry on. Everything is fine in the public service, salaries are good and people are happy, but what really counts is to ensure that we have quality public servants and a solid process to advance officials so that once those officials reach the top we have quality senior officials in the public service.

I do not see any guarantees of that in the bill at all. We have fewer guarantees than we did in 1940! In 1966, I was a federal public servant. I think what we did wrong was failing to adapt our management of the public service to the unionization of the public service. We dealt with pay problems — more or less, anyway.

**Mme Fraser:** Non. Nous faisons une vérification financière des comptes publics du Canada; nous avons donc une vérification financière d'environ 20 ou 25 ministères. De plus, dans notre pratique de vérification d'optimisation des ressources et des rapports, nous faisons une trentaine de rapports par année.

**Le sénateur Chaput:** Dans un projet de loi comme celui-ci qui met sur pied de nouvelles institutions telles que le tribunal et la nouvelle école de formation, est-ce que cela exigera de votre part beaucoup plus de travail en termes d'heures lorsque vous aurez à faire la vérification?

**Mme Fraser:** Pas nécessairement. Il est peu probable que ces entités aient des états financiers qui seront vérifiés à chaque année. Nous allons les mettre dans le cycle avec d'autres agences. Dans les dernières années, nous n'avons peut-être pas vérifié les plus petites agences et les tribunaux autant qu'on l'aurait souhaité. L'attention est souvent mise sur les ministères les plus importants en termes monétaires. Mais nous entreprenons une stratégie et une planification pour avoir une présence accrue. Il est certain que cela prendra des fonds additionnels, mais on vient de recevoir du financement à cet effet.

**Le sénateur Bolduc:** Madame, vous semblez relativement optimiste sur le progrès qu'il y a dans cette loi par rapport à l'ancien système. Je comprends que les cadres de l'administration dans les ministères sont satisfaits parce qu'ils auront des pouvoirs additionnels. La Commission a l'air satisfaite aussi parce que ses rôles sont clarifiés. Elle en a perdu quelques-uns, mais elle en a reçu d'autres et elle en est satisfaite. Le Conseil du Trésor augmente ses pouvoirs comme d'habitude et il est content. Il y aura un tribunal d'arbitrage général. Dans la première partie du projet, le Code du travail s'applique; les syndicats sont heureux. Il y a 250 articles, c'est un code du travail spécial pour la fonction publique. Quant à la fonction publique elle-même, pour l'emploi, il y a 135 articles, dont une trentaine concernent les questions de nomination et les préférences. Il y a sept articles seulement sur les préférences qui sont données à des groupes. On s'étend beaucoup sur les plaintes et les appels que les employés vont pouvoir faire. Il y avait auparavant une commission d'appel à l'intérieur de la Commission de la fonction publique; on en fait maintenant un tribunal. Donc, tout ce monde va être heureux. On permettra aux fonctionnaires cadres de faire de la politique!

Je vous avoue que pour un homme d'une autre génération, il y a beaucoup de choses qui me scandalisent, mais j'ai l'air seul à être scandalisé. Il y avait M. Hodgetts et M. Franks, hier, qui étaient scandalisés, mais de nombreux témoins nous ont dit que l'affaire est pas mal. Tout le monde est heureux et on continue. Dans la fonction publique, c'est bien beau les salaires et que le monde soit heureux, mais ce qui compte, c'est de s'assurer d'une qualité de fonctionnaires et d'un processus d'avancement des fonctionnaires qui se tienne de façon qu'au sommet, on ait des cadres supérieurs de qualité dans la fonction publique.

Rien ne me le garantit là-dedans, strictement rien! Il y en a moins qu'en 1940! J'ai travaillé à la fonction publique fédérale en 1966. Je pense que ce qu'on n'a pas fait comme il faut, c'est qu'on ne s'est pas adapté à la syndicalisation de la fonction publique versus la gestion de la fonction publique. On a réglé le problème

because even today the federal classification system is completely absurd. It is outrageous. Many people should have lost their jobs, but oddly enough the commission never fired anyone. It is an outrage.

There are no guarantees in this bill. What struck me a couple of days ago is that no one — at least no one other than people who have been studying the issue for years — is outraged that the merit principle is not defined. We see no mention of competitions to enter the public service, and no mention of competitions among officials to advance within the public service. In other words, the core simply is not there. We have 300 pages of procedure, but the genuine competition process, public examinations with juries and results, are simply not mentioned. We imagine that these processes will just happen by themselves. Officials are good and competent, and we can rely on them. I have a great deal of respect for the public service — I have been involved in it all my life — but human nature is what it is, and ever since the delegation of authorities in 1993, the effect of the current system has been that 80% of officials are recruited any old way. That is how it works. They are recruited as temporary employees, and eventually become permanent employees.

This is not how we built up the quality public service we have at the Department of Foreign Affairs and at the Department of Finance. As a member of the Standing Committee on National Finance and the Committee on Foreign Affairs, I have dealt primarily with people from Foreign Affairs and Finance. Those are the officials I know best. This is not how those departments have become what they are.

Except, I suppose, some would say that the goal is to make everyone happy. Everyone is happy, so everything is all right.

As a representative of the public and with my experience, I know that this process is lacking something quite fundamental. You yourself discreetly alluded to that. I wanted to make that comment as my work in the Senate is drawing to an end.

**The Chairman:** Senator Bolduc is retiring in four days.

*[English]*

This is his final meeting and so I have given him permission to leave a half-hour early to catch a plane back to Quebec. However, I do not want him to do that before we have had an opportunity to acknowledge his tremendous contribution to this committee since his arrival in the Senate — was it 15 years ago, senator?

**Senator Bolduc:** Already.

**The Chairman:** He was chair of this committee for a few years and he has been a member. He has brought his vast experience in public administration, here and elsewhere, and his knowledge of the country. It is with a great deal of admiration, respect and affection that we acknowledge all that — and not to silence him for the next hour.

Senator Bolduc, if you want to make another intervention, please do so.

des salaires — en fait, plus ou moins, parce que même encore aujourd'hui, la classification fédérale, c'est la pagaille. C'est un scandale. Plusieurs auraient dû perdre leur emploi, mais étrangement, la Commission n'a jamais mis quelqu'un dehors. C'est scandaleux!

Rien ne le garantit là-dedans. Ce qui m'a frappé depuis deux jours, personne ne s'est scandalisé du fait que le principe du mérite n'est pas défini, à part d'anciens analystes de la question. Rien ne parle de compétition pour entrer à la fonction publique, et rien ne parle de la compétition au sein des fonctionnaires pour avancer dans la fonction publique. Autrement dit, l'essentiel n'est pas là. On a 300 pages de procédures là-dedans. Mais les vrais processus de concurrence, les examens publics avec des jurys et des résultats, on n'en parle pas. On s'imagine que cela va venir tout seul. Les fonctionnaires sont bons et compétents et on peut se fier à eux. J'ai beaucoup de respect pour la fonction publique — j'ai fait cela tout ma vie — mais la nature humaine est là et le système actuel a pour effet, depuis les délégations de pouvoirs de 1993, que les quatre cinquièmes des fonctionnaires sont recrutés n'importe comment. C'est ainsi que cela fonctionne. Ils sont tous recrutés temporairement, et à la longue, ils deviennent permanents.

Ce n'est pas ainsi qu'on a construit la fonction publique de qualité qu'on a au ministère des Affaires étrangères et au ministère des Finances. Comme membre du comité des Finances nationales et du comité des Affaires étrangères, j'ai surtout eu à faire affaire aux gens du ministère des Affaires étrangères et du ministère des Finances. Je les connais mieux. Ce n'est pas ainsi qu'on a bâti ces ministères.

Sauf que là, on dirait que l'objectif est que le monde soit content. Ils sont tous contents, donc tout va bien.

Comme représentant du public et avec mon expérience, je sais qu'il manque quelque chose de fondamental dans ce processus. Vous y avez fait allusion vous-même discrètement. Je voulais faire cette remarque à la fin de mes travaux au Sénat.

**Le président:** Je précise que le sénateur Bolduc prendra sa retraite dans quatre jours.

*[Traduction]*

C'est sa dernière réunion et je lui ai donc donné la permission de nous quitter une demi-heure avant la fin pour qu'il puisse prendre l'avion qui le ramènera à Québec. Par contre, je ne voudrais pas qu'il nous quitte avant que nous ayons souligné sa contribution exceptionnelle à ce comité depuis son arrivée au Sénat — voilà 15 ans, sénateur?

**Le sénateur Bolduc:** Déjà 15 ans.

**Le président:** Il a présidé ce comité pendant quelques années et en a été membre. Il nous a fait profiter de sa vaste expérience en administration publique, ici et ailleurs, et de ses connaissances du pays. C'est avec un infime respect, admiration et affection que nous soulignons tout cela — et non pour l'empêcher de parler pendant la prochaine heure.

Sénateur Bolduc, je vous invite à faire une autre intervention.



[Translation]

However, if she wishes, the Auditor General may comment on your remarks, senator.

**Ms. Fraser:** I would like to say that we will miss Senator Bolduc. His questions were always very relevant and deeply appreciated. For us, it was almost like sitting an exam — we knew that he was more familiar with the subject than we were. He understood how we work. We thank him for the interest he has demonstrated in our work.

The merit issue is a sensitive one. With the current system, it can take up to 18 months to hire someone. I do not think that the current process makes it possible for us to get the best people. The system does not work. All the jurisprudence has made the process very cumbersome. The Public Service Commission will therefore have to ensure that the process is properly applied. And the commission will still have the power to remove a delegation of authority if necessary. This is something that everyone must clearly understand.

[English]

**The Chairman:** I would like to ask, Auditor General, about the creation of this new agent, the proposed Public Service Staffing Tribunal. There has been some criticism of that decision here. I have before me the testimony of one of our witnesses last night, Professor Franks, who, while acknowledging that the structures proposed in this act go a long way to improve the situation, said the act also creates a new agent of Parliament, the proposed Public Service Staffing Tribunal. He said he does not see the need for two agents of Parliament in the field of human resources management.

A little later he stated: Organizational overkill is not an attractive solution.

He and Professor Hodgetts were even more scathing during the question-and-answer period about all this. They suggested this was being done because the government did not want to take on the Public Service Commission, to abolish it, which might have been their first preference, or to reform it seriously. So as Professor Hodgetts said, "We are better at addition than subtraction." So we have created this new agency.

If that is the case, that is bad news for Parliament because this proposed act, to some extent, is trying to tighten the relationship between the Public Service Commission and Parliament. If, as Professor Hodgetts suggested, we are now dealing with a "curiously truncated" Public Service Commission, then perhaps we had better look again.

Do we need this proposed Public Service Staffing Tribunal? Is its creation undermining the role of the Public Service Commission and, in particular, its relation to Parliament?

[Français]

Cependant, la vérificatrice générale pourrait, si elle le désire, commenter vos propos, sénateur Bolduc.

**Mme Fraser:** J'aimerais dire au sénateur Bolduc qu'il va nous manquer. Il avait toujours des questions très pertinentes et très appréciées. Pour nous, c'était presque un examen parce qu'on savait qu'il connaissait le sujet plus que nous. Il comprenait notre travail. Nous le remercions de l'intérêt qu'il a porté à nos travaux.

La question du mérite est une question délicate. L'embauche d'une personne peut prendre jusqu'à 18 mois dans le système actuel. Je ne crois pas que l'on puisse recruter les meilleurs candidats avec le processus en cours. Ce système ne fonctionne pas. Toute la jurisprudence a rendu le processus très lourd. La Commission de la fonction publique devra donc s'assurer que le processus est bien respecté. Et la commission aura toujours le pouvoir d'enlever la délégation, s'il y a lieu. Il devrait y avoir un signal très clair envoyé au système.

[Traduction]

**Le président:** Madame la vérificatrice générale, j'aurais une question sur la création de ce nouveau mandataire, à savoir le Tribunal de la dotation de la fonction publique proposé. Cette décision a été critiquée au comité. J'ai devant les yeux le témoignage de l'un de nos témoins d'hier soir, le professeur Franks, qui, tout en reconnaissant que les structures proposées améliorent grandement la situation, souligne que le projet de loi crée un nouveau mandataire du Parlement, soit le Tribunal de la dotation de la fonction publique. D'après lui, on n'aurait pas besoin de deux mandataires du Parlement dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Il a enchaîné en disant qu'un excédent organisationnel n'était pas une solution attrayante.

Il a été encore plus critique, tout comme le professeur Hodgetts, pendant la période de questions qui a suivi. Ils ont laissé entendre que tout ceci émanait du fait que le gouvernement ne voulait pas faire face à la Commission de la fonction publique, pour l'abolir, sans doute sa préférence, ou pour la réformer en profondeur. Comme l'a dit le professeur Hodgetts, «nous savons additionner, mais pas soustraire». C'est ainsi qu'a été créé ce nouvel organisme.

Si c'est effectivement le cas, ça ne présage rien de bon pour le Parlement parce que le projet de loi, dans une certaine mesure, tente de resserrer les liens entre la Commission de la fonction publique et le Parlement. Si, comme l'a suggéré le professeur Hodgetts, nous traitons maintenant avec une Commission qui a été «curieusement tronquée», il est possible que nous ayons raté quelque chose.

Ce tribunal de dotation de la fonction publique est-il réellement nécessaire? Sa création met-elle en péril le rôle de la Commission de la fonction publique et, tout particulièrement, sa relation avec le Parlement?

**Ms. Fraser:** We have not particularly looked at labour relations so I do not feel qualified to talk about the role of the new tribunal. My understanding is that it is not an officer of Parliament in the sense of, for instance, the Auditor General. It is an agency that is being established.

We have recommended that roles and responsibilities be clarified, including the role and the responsibility of the Public Service Commission. We believe that the role defined here is, if you will, very similar to the role of the Auditor General in an audit-and-control sort of role. To do that effectively, one should not also be involved in the day-to-day operations, if you will. There is an importance in separating those two functions.

Obviously, we were recommending that things be streamlined. One could question if adding another agency is streamlining, but that gets us into the area of labour relations. I am sure there are others better qualified than I to speak to the necessity of another tribunal.

**Senator Comeau:** Would the Auditor General tell me where she got the 18-month figure? Was that a number that you yourself crunched or did that come from Treasury Board?

**Ms. Fraser:** That was in one of our audits, I believe in 1999.

**Senator Comeau:** Is that an extreme or an average?

**Ms. Fraser:** It might have been the upper end but it was certainly not a rare circumstance.

**Senator Comeau:** Would it be possible for you to go back and report to us the average rather than the extreme? I find that number rather on the high side; I should like to know where the numbers fall.

**Ms. Fraser:** I would be glad to do that. I think in that audit report we talked about the process and we will find some data for you.

**Senator Mahovlich:** I wanted to know if the Auditor General had the authority to present Senator Bolduc with the Award of Merit?

**The Chairman:** If she did, she would.

Thank you, Auditor General, once again.

We will now hear from Mr. Ercel Baker. Mr. Baker has been deputy secretary to the cabinet, that is, in the machinery of government and senior personnel in PCO. For 11 years, he was executive director of the Public Service Commission, with particular responsibility for the recruitment, development and counselling of executives in the federal public service.

He was also a member of the Fryer advisory committee on labour-management relations in the federal public service. Some of the recommendations of the Fryer advisory committee have found their way into this bill, although not all of those recommendations.

Mr. Baker, please proceed.

**Mme Fraser:** Nous n'avons pas étudié les relations de travail et par conséquent je ne suis pas compétente pour parler du rôle du nouveau tribunal. Si j'ai bien compris, il ne s'agit pas d'un mandataire du Parlement comparable à, par exemple, le vérificateur général. Il s'agit plutôt d'un organisme qui est créé.

Nous avons recommandé que les rôles et responsabilités soient clarifiés, ce qui comprend la Commission de la fonction publique. D'après nous, le rôle qui est ici défini ressemble de près au rôle de vérification et de contrôle du vérificateur général. Pour exercer ces fonctions de façon compétente, il ne faut pas participer au fonctionnement du gouvernement. La séparation de ces deux fonctions est importante.

Bien évidemment, nous recommandions que les choses soient simplifiées. Il est normal de se demander si l'ajout d'un organisme simplifie les processus, mais cela relève des relations de travail. Je suis convaincue qu'il y a des personnes beaucoup plus compétentes que moi qui pourraient vous parler de la nécessité d'un nouveau tribunal.

**Le sénateur Comeau:** La vérificatrice générale aurait-elle l'obligeance de me dire d'où provient la statistique de 18 mois? Est-ce vous qui l'avez calculée, ou provient-elle du Conseil du Trésor?

**Mme Fraser:** Cette statistique provient d'un de nos rapports, de 1999 je crois.

**Le sénateur Comeau:** S'agit-il d'un extrême ou d'une moyenne?

**Mme Fraser:** Il est possible que c'était au-dessus de la moyenne mais, chose certaine, ce n'était pas un cas rare.

**Le sénateur Comeau:** Serait-il possible de retourner en arrière pour nous donner une moyenne plutôt qu'une statistique extrême? Je trouve que ça fait beaucoup et j'aimerais savoir plus précisément ce qu'il en est.

**Mme Fraser:** Je serais ravie de le faire. Je pense que dans ce rapport nous avons traité du processus et nous trouverons les statistiques qui vous intéressent.

**Le sénateur Mahovlich:** La vérificatrice générale jouit-elle de l'autorité lui permettant de présenter un prix de mérite au sénateur Bolduc?

**Le président:** Si c'était le cas, elle le ferait.

Merci, madame la vérificatrice générale, encore une fois.

M. Ercel Baker va maintenant prendre la parole. M. Baker a été sous-secrétaire du cabinet, à savoir dans les rouages du gouvernement et haut fonctionnaire au Bureau du Conseil privé. Il a été directeur exécutif de la Commission de la fonction publique pendant 11 ans, où il était chargé du recrutement, du perfectionnement et du counseling des cadres supérieurs de la fonction publique fédérale.

Il a également été membre du Comité consultatif Fryer sur les relations patronales-syndicales au sein de la fonction publique. Certaines des recommandations formulées par le Comité consultatif Fryer se retrouvent d'ailleurs dans le projet de loi.

Monsieur Baker, allez-y.



**Mr. Ercel Baker, As an Individual:** Honourable senators, I believe that Bill C-25 is a very important piece of legislation. As the chairman has said, I was with Canada's federal public service for a long time, just something over 36 years actually. It is somewhat unusual, but I actually entered the public service as a Clerk-1, a position that subsequently became CR-1. I served at almost all levels of what is called the administrative support category, the administrative category and the executive category.

I spent 11 of those years with the Public Service Commission, where I was responsible for various aspects of the staffing system, and toward the end of my time there I was responsible for the staffing system. I also want to mention that I spent a number of years as a staff relations officer, a number of years as a classification officer and, in the 36-odd years, many years as a manager in various parts of the public service.

I mention all of this because I think it is important to know that, when you listen to what I am saying and in our discussion, my views and my perceptions are based on a lot of different experiences over a long period of time. I am truly one of the old-timers, as they say.

Some of you may be aware that I have been involved, since the late 1980s, in the modernization of China's civil service. Canada's public service has served me well as a model of what a professional public service should be. I think it is truly one of Canada's most important assets, and I believe that this bill is an important aspect of the evolution of this asset. It is important in a number of ways. I want to mention two or three of them.

First, this is the first comprehensive overhaul in many years of how we manage the public service. However, I am not one of those that subscribe to the view that all of the previous attempts were failures. I think each of them contributed in various ways to bringing us to the point where we can look at a piece of legislation like this, and I think that is important.

Second, I think it is an important bill. Although I left the public service almost nine years ago, I still talk to an awful lot of public servants. It is clear to me that it is really time to move from talking about the importance of human resource management to actually doing something about it. I think the bill is an important step in this process of giving public servants and public service managers the appropriate machinery and the tools to ensure that our federal public service continues its long tradition of excellence.

Finally, I think it is an important piece of legislation because, frankly, if legislation is not passed now, I do not think we will have another opportunity for probably quite a long time. To many public servants, this is really a test of government's will to make the changes that are necessary. I feel it is important that Parliament not fail them at this point.

**M. Ercel Baker, témoignage à titre personnel:** Honorables sénateurs, le projet de loi C-25 est très important. Comme l'a précisé le président, j'ai été fonctionnaire fédéral canadien pendant longtemps, pendant un peu plus de 36 ans. C'est peu commun, mais j'ai débuté au niveau Clerk-1, poste qui s'est par la suite transformé en CR-1. J'ai occupé des postes à presque tous les niveaux de ce qu'on appelle la catégorie du soutien administratif, la catégorie administrative et la catégorie de la direction.

J'ai passé 11 ans à la Commission de la fonction publique, où j'ai été chargé de différents aspects du système de dotation, puis du système en entier. J'ai également été agent des relations de travail pendant plusieurs années, puis agent de classification pendant un certain nombre d'années et, enfin, j'ai été gestionnaire pendant bien des années au cours de mes 36 ans de service dans divers secteurs de la fonction publique.

Je vous donne toutes ces précisions car je pense qu'il est important qu'en m'écoutant vous vous souveniez que mes points de vue se fondent sur des expériences très diverses qui s'étalent sur une longue période. Je suis ce qu'on appelle un vieux de la vieille.

Peut-être savez-vous déjà que depuis la fin des années 80, je contribue à l'effort de modernisation de la fonction publique chinoise. Le modèle canadien d'une fonction publique professionnelle m'a été d'un grand secours. Je suis convaincu qu'il s'agit là d'un des atouts les plus importants pour le Canada, tout comme je pense que ce projet de loi est une étape cruciale de l'évolution de cette fonction publique. Le projet de loi est important pour un grand nombre de raisons, et je n'en citerai qu'une ou deux.

Premièrement, il s'agit de la première véritable refonte depuis bien longtemps de la façon dont on gère la fonction publique. Par contre, je ne suis pas d'avis que toutes les tentatives précédentes ont échoué. Je pense au contraire que chacune d'entre elles nous a permis d'évoluer, nous permettant maintenant de discuter d'un projet de loi comme celui-ci, ce qui est important.

Deuxièmement, il s'agit d'un projet de loi important. Il est vrai que j'ai quitté la fonction publique il y a presque neuf ans, mais je suis toujours en contact avec bien des fonctionnaires. D'après moi, il ne suffit plus de parler de l'importance des ressources humaines; il nous faut maintenant agir en conséquence. Ce projet de loi constitue une étape importante dans le processus qui permet de donner les outils et les structures nécessaires aux fonctionnaires et aux cadres de la fonction publique qui leur permettront de maintenir leur niveau d'excellence.

Troisièmement, le projet de loi revêt une importance particulière parce que, très franchement, si nous ne l'adoptons pas maintenant, il nous faudra attendre longtemps avant qu'une autre occasion se présente. Pour bien des fonctionnaires, c'est un test de la volonté du gouvernement d'apporter les modifications nécessaires. Il ne faudrait pas que le Parlement manque à ses engagements.

Personally, I believe the legislative proposals are fundamentally sound. I can argue about some of the details, but my view is that the legislation deserves a chance. It is based on extensive consultation. It is the result of a thoughtful and a comprehensive process.

Before we get into the questions, though, I want to state clearly my views on one of the more controversial aspects of the bill. I am referring to the changes proposed in the area of staffing. Specifically, I am referring to the so-called change in the definition of merit, from "best qualified" to "individual merit." I say "so-called" because rather than definitions we are really talking about a change in approach from comparative assessments towards individual assessments — or, to put it another way, appointments as a result of competition versus appointments without competition.

I should say that I have read the transcripts of many of your witnesses, so I will try to put this in a very blunt kind of way when I talk about my views. I must admit that I had strong reservations in the early days of the discussions leading up to the legislation. My reservations have in large part been dispelled in the document that you now have before you, following the process in the House. I want to explain a little bit why I feel that way.

First, it is the requirement to use competitions that is removed by the legislation, not the capacity to do so. I think that is important to keep in mind. The cynical view is that, once the requirement is removed, there will be a wholesale rush on the part of managers to appointments without competition and by extension, to put it plainly, the appointment of friends, relatives, and generally whomever one knows. Obviously, there is a risk that the balance of appointments will shift from competitive to individual, but I would like us to keep in mind that this does not, by definition, mean that it will result in inappropriate appointments. In my experience, the vast majority of managers have as their first interest the appointment of the best-qualified person they can find. What is important, I believe, is that there be a system of, what someone recently described to me, robust oversight. I like that term. When I say "oversight," I mean policies, guidance. Managers will not be left totally on their own; a strong — robust, if you will — audit is in place to ensure accountability.

My view of these risks is quite simple. I think we can either trust our managers to do the right thing or we can remain bogged down in a staffing system that is perceived as not working. I say "perceived" because I happen to be one who does not believe the system is quite as bad as it is perceived to be. However, as we all know, perception becomes reality, and so it no longer really matters that much whether it really is terrible or whether it is just perceived to be. It certainly is perceived to be and so I think we must move on.

I do not believe in blind trust, but I do believe in the principle that people should have the opportunity to demonstrate that they are capable of using tools such as we are talking about

Je pense que les propositions qui ont été faites sont bien fondées de façon générale. Je ne suis pas d'accord avec tous les détails, mais je pense qu'on devrait donner une chance à ce projet de loi, qui est le fruit de consultations à large échelle et l'aboutissement d'un processus bien pensé et exhaustif.

Avant de passer aux questions, permettez-moi de m'exprimer sur l'un des aspects les plus controversés de ce projet de loi, à savoir les modifications proposées dans le domaine de la dotation, et, plus particulièrement, la modification de la définition du mérite, qui passerait de la personne la plus qualifiée au mérite individuel. Il ne s'agit pas réellement d'une modification de la définition mais plutôt d'un changement d'approche: on s'écarte des évaluations comparatives pour adopter les évaluations individuelles — ou, en d'autres termes, on passe de la nomination sur concours à la nomination sans concours.

J'ai lu les transcriptions de bien des témoins, et je vais essayer d'exprimer mes points de vue le plus rapidement possible. Je peux vous dire franchement que quand les discussions relatives à ce projet de loi ont été entamées, j'avais des réserves importantes. De façon générale, ces réserves n'ont maintenant plus lieu d'être grâce au document que nous avons entre les mains, résultat du processus de la Chambre. Je vais maintenant vous expliquer cette évolution.

Tout d'abord, il s'agit de l'obligation d'avoir recours aux concours qui est retirée du projet de loi et non la possibilité de s'en servir. Il est important de s'en souvenir. Les cyniques diront qu'une fois que l'obligation sera retirée, alors les gestionnaires se mettront à brader les nominations sans concours et par extension, pour parler très clairement, nommeront leurs amis, les membres de leur famille et des connaissances. Évidemment, le risque, c'est qu'il y ait plus de nominations individuelles que de postes dotés par concours. Mais il faut tout de même qu'on comprenne que cela ne veut pas nécessairement dire qu'il y aurait des nominations inappropriées. D'après mon expérience, je peux dire que la grande majorité des gestionnaires ont pour priorité la nomination des personnes les plus compétentes. Ce qui est important, c'est qu'il y ait un système qui permette, pour reprendre une expression que j'ai entendue récemment, une surveillance robuste. C'est une expression qui me plaît. J'entends par là les politiques, l'orientation. Les gestionnaires ne seront pas sans ressources; il existera un système de vérification robuste assurant une reddition de comptes adéquate.

Mon évaluation de ces risques est très simple. Nous pouvons soit nous dire que les gestionnaires suivront le droit chemin ou nous embourber dans un système de dotation qui donne l'impression de ne pas fonctionner. J'ai bien dit «donne l'impression» parce que je ne pense pas que le système marche aussi mal qu'on le pense. Par contre, comme la perception devient réalité, il n'est plus vraiment pertinent d'essayer de déterminer si le système fonctionne vraiment mal ou s'il s'agit simplement d'une perception. Étant donné qu'il est perçu comme fonctionnant mal, nous devons faire changer les choses.

Je ne pense pas qu'il faut qu'on ait une confiance aveugle mais il faut qu'on donne suffisamment de temps aux personnes concernées pour qu'elles puissent démontrer qu'elles sont en



appropriately. Occasionally, there will be failures. However, in the case of this legislation, I personally am satisfied that the checks and balances that have been built into the legislation to ensure accountability make the risk of occasional failures acceptable.

The flexibility introduced by this legislation has great potential. It can be used appropriately. If it is, it will result in significant benefits in areas such as representativeness, diversity and competence, or it can be abused, which will result in the introduction of widespread bureaucratic patronage.

I believe it is important that we recognize these risks. We need to know that it can go either way, but I truly believe we must take the high road and start with the principle of trust and accountability.

I would like to open it to questions, if I may.

**Senator Bolduc:** I enjoyed your presentation. There is a lot of experience in it, no doubt. I said what I had to say, I guess, about that legislation. We have been talking about that for the last two days. We also had some meetings in June. For now, I will leave it to other senators.

However, I understand that you have chosen to be on the optimistic side.

**Mr. Baker:** Yes.

**Senator Bolduc:** In the long run, will it go pretty well, in your opinion?

**Mr. Baker:** I believe so. I believe it needs to be carefully monitored, but I am an inherent believer in human nature wanting to do the right thing.

[Translation]

**Senator Bolduc:** Apart from what I said earlier — and I will take nothing back — this bill does have a number of positive aspects. There is no doubt decentralization is necessary. We have to give managers a chance to do their work. However, their drive for efficiency might be at the expense of equal opportunity for citizens and for existing officials. So it is fairness, or equity, which is my primary concern.

In a democratic society like ours, we must have equity, or equal opportunity. I was an administrator for a number of years, and I am therefore well aware of managers' concern for efficiency. That concern will no doubt result in an effort to ensure that equity goals are met, because managers must have the staff they need to operate properly.

There is an issue of equal opportunity, both for Canadians wishing to enter the public service and for existing officials and their advancement. I am deeply concerned about this issue. Advancement is less critical when it comes to specialized officials within departments. We can assume that it is in the best interest of senior officials to have qualified personnel around them.

mesure de tirer parti des outils dont nous discutons. Il y aura de temps en temps des échecs. Par contre, je suis confiant que les freins et contrepoids qui existent dans le projet de loi pour assurer la reddition de comptes rendent le risque d'échecs occasionnels acceptable.

La souplesse qui est introduite par le projet de loi a un grand potentiel. Si on y a recours de façon adéquate, la représentativité, la diversité et la compétence en seront grandement améliorées. Par contre, si on en abuse, on assistera au pistonnage bureaucratique à grande échelle.

Il faut qu'on soit conscient de ces risques. Il faut qu'on comprenne que les choses peuvent bien ou mal se passer, mais je pense sincèrement qu'on devrait être optimiste et préférer les principes de confiance et de reddition de comptes.

Si vous le permettez, j'aimerais qu'on passe à la période des questions.

**Le sénateur Bolduc:** J'ai aimé votre exposé. Votre expérience transparaît. Moi, j'ai déjà tout dit ce que j'avais à dire au sujet de ce projet de loi. Cela fait deux jours qu'on en parle. Nous nous sommes également réunis en juin, pour le moment du moins, je vais céder la parole aux autres sénateurs.

Par contre, j'ai cru comprendre que vous étiez plutôt optimiste.

**M. Baker:** Oui.

**Le sénateur Bolduc:** Pensez-vous que les choses vont bien se passer, à long terme?

**M. Baker:** Oui, je le crois. Je pense que la situation doit être surveillée de très près, mais je crois fermement que c'est dans la nature humaine de suivre le droit chemin.

[Français]

**Le sénateur Bolduc:** Mis à part la teneur de mes propos un peu plutôt — et je ne retire rien — ce projet de loi comporte plusieurs bons aspects. Il ne fait nul doute qu'une décentralisation est nécessaire. Il faut donner aux gestionnaires la chance de faire leur travail. Toutefois, leur souci de l'efficacité pourrait se faire aux dépens de l'équité en matière d'opportunité pour les citoyens et fonctionnaires en place. Cette équité est ma principale préoccupation.

Dans une société démocratique comme la nôtre, il doit exister une équité en matière d'opportunités. Ayant été administrateur pendant plusieurs années, je suis sensible au souci de l'efficacité chez le gestionnaire. Ce souci fera certes en sorte que les objectifs en matière d'équité seront rencontrés, car un gestionnaire se doit d'avoir les effectifs nécessaires à l'accomplissement des opérations.

Il est question d'équité en matière d'opportunités, tant pour les citoyens accédant aux postes à la fonction publique que pour les fonctionnaires et leur avancement. Cette question me préoccupe beaucoup. La question de l'avancement est moins critique lorsqu'il s'agit de cadres spécialisés au sein de ministères. On peut présumer qu'il est dans l'intérêt des cadres supérieurs de s'entourer de personnel qualifié.

To ensure that work is well done a manager needs competent personnel, but equal opportunity nonetheless remains important. We have to give everyone a chance, since we are in a public service, and are using taxpayer dollars. People must have the opportunity to apply for positions, because their skills form the foundation of the high-calibre system we have.

The competition system in the advancement regime, particularly in various departments, protects the public in a way. Competition protects consumers. And in the same way, within the public service, competition protects Canadians by maintaining the calibre of officials.

[English]

**The Chairman:** What is so much more robust about the oversight provided for in this bill that would ensure the equality of opportunity that Senator Bolduc is talking about?

**Mr. Baker:** I do not think it is the bill that ensures it. I am watching with some interest to see how robust that oversight will be. My comments relate more to the fact that that is absolutely essential. When I read the transcripts of the president of the Public Service Commission, he talked about the resource issue. That is absolutely essential.

**The Chairman:** It is somewhat — to borrow a phrase from Senator Ringuette a few moments ago — a leap of faith if one accepts that the government will give him the auditors and the other resources he needs in order to do the robust oversight that may rattle them from time to time.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Mr. Baker, in your presentation you said that at one point you were involved in classifying positions within the public service. This is a sensitive point among unions these days. Bill C-25 does not touch on classification. At present, the issue is not negotiable. In your experience, would classifying positions through negotiation with unions be possible today? If so, how would the parameters of the study be defined?

Classification standards will no doubt be determined by the employer. Making those standards negotiable does not pose a problem. However, I do not believe that today unions would be in a position to negotiate. They have neither the staff, knowledge, nor the experience to negotiate classification standards with Treasury Board. Treasury Board has the resources, and over 50 years' experience. You were involved in this, so please correct me if I am wrong.

[English]

**Mr. Baker:** I am one of those who believe that classification should not be bargained. Classification is, from my perspective, a fundamental management right. It is the basis on which many

Le souci du travail bien fait exige un personnel compétent, mais l'équité en matière d'opportunités est importante. Il faut donner la chance à tous car nous sommes dans le domaine d'une fonction publique payée par le public. Les gens doivent donc avoir l'opportunité de se présenter, je pense entre autres aux jeunes diplômés universitaires, car ils sont à la base de la qualité de notre système.

Dans le régime d'avancement, surtout dans les divers ministères, la concurrence protège en quelque sorte le public. La concurrence protège les consommateurs. Au même titre, dans la fonction publique, la concurrence protège les citoyens sur la qualité des fonctionnaires.

[Traduction]

**Le président:** Le système de surveillance décrit dans ce projet de loi est-il assez robuste pour assurer l'égalité des chances à laquelle le sénateur Bolduc fait référence?

**M. Baker:** Ce n'est pas le projet de loi qui assure l'égalité des chances. Je vais surveiller de très près le système de contrôle pour déterminer à quel point il est robuste. Mes observations portaient plutôt sur le côté essentiel de la chose. J'ai vu dans la transcription du témoignage du président de la Commission de la fonction publique qu'il parlait de la question des ressources. C'est absolument essentiel.

**Le président:** Pour reprendre les termes du sénateur Ringuette, c'est un acte de foi que de penser que le gouvernement mettra à sa disposition les vérificateurs et autres ressources dont il a besoin pour mettre en place un solide système de surveillance qui pourrait leur déplaire de temps en temps

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Monsieur Baker, dans votre présentation, vous avez indiqué avoir été impliqué à une certaine époque dans la question de la classification des postes au sein de la fonction publique. Il s'agit d'un point sensible chez les syndicats actuellement. Le projet de loi C-25 ne touche pas la classification. Cette question n'est pas négociable pour l'instant. Selon votre expérience, la classification des postes par négociation avec les syndicats est-elle possible aujourd'hui? Dans l'affirmative, comment les paramètres de cette étude sont-ils définis?

Les normes de classification seront sans doute déterminées par l'employeur. Rendre ces normes négociables ne présente pas un problème. Toutefois, je ne crois pas que les syndicats soient capable aujourd'hui de négocier. Ils n'ont ni les effectifs, ni les connaissances, ni l'expérience pour négocier les normes de classification avec le Conseil du Trésor. Le Conseil du Trésor s'appuie sur des ressources et une expérience de plus de 50 ans. Vous qui avez été impliqué dans cette question, corrigez-moi si je me trompe.

[Traduction]

**M. Baker:** La classification ne devrait pas être le fruit de négociations, car il s'agit d'un droit fondamental de gestion. C'est le fondement de bien d'autres aspects de la gestion des ressources



other aspects of human resource management are pinned. It is the establishment of the value of a set of duties, and the right of management to allocate duties and to assess the value of those duties is something that we should not move away from.

I do not have a problem with — and I am not sure of the right term; sometimes it is referred to as co-development. If what we are talking about is management and union working together to ensure that when you develop standards these standards accurately reflect the realities of the workplace, I personally think that is a good thing, but not bargaining.

**Senator Gauthier:** He answered my question. He is not in favour of bargaining. Thank you.

**Senator Kinsella:** Mr. Baker, I should like to draw on your experience as well. If we are to accept the model that is proposed in Bill C-25, would you agree that we should expand the mandate of the new Public Service Commission and its function to give it the authority to conduct audits and investigations on the non-core agencies either on its own initiative or upon the request of a parliamentary committee; in other words, to give it jurisdiction in this act?

If we are to buy into the argument that this is an excellent model for a modern public service, for the core public service, then certainly *mutatis mutandi* it applies, it should be applicable to the non-core areas.

**Mr. Baker:** Again, my personal view is that it should be, pragmatically. However, the resource implications are tremendous. In principle, I would agree.

I liked your point about on the request of Parliament, for example. That could be feasible.

**Senator Kinsella:** It certainly would help with the resource part of it.

**Mr. Baker:** That is right, but as a matter of course, on an ongoing basis, I would not be optimistic that the resource issue could be solved.

**Senator Kinsella:** This is where I think it is important for us to break a certain paradigm that operates in this town, and we are the ones who can break it. That is to say, if we are buying into this new model, where auditing oversight is critical, then it is critical for the core areas of the public service and it is critical, that same oversight, and maybe more so, for those arm's length public service entities. Also, it would be incumbent upon Parliament to make sure that the appropriation is appropriately voted so that the new commission can carry out that function.

If there is no problem in terms of resources, are you a warm supporter of this proposition or an enthusiastic one?

**Mr. Baker:** Somewhere in between, probably, simply because I guess my basic premise is that it requires a high level of expertise.

It is easier to develop the expertise in one place rather than several. That is part of the reason I would be a supporter.

humaines. Il s'agit de l'établissement de la valeur de différentes tâches, et nous ne devrions pas nous écarter du droit des gestionnaires d'attribuer les différentes tâches et d'en évaluer la valeur.

Je n'ai pas de problème avec le codéveloppement; je ne suis pas sûr du terme exact mais c'est celui qui est utilisé. Si l'on entend par là le fait que les cadres et les syndicats devraient travailler ensemble pour s'assurer que les normes qui sont élaborées reflètent effectivement les réalités du milieu de travail, alors je pense que c'est une bonne idée; mais pas la négociation.

**Le sénateur Gauthier:** Il a répondu à ma question. Il s'oppose à la négociation. Merci.

**Le sénateur Kinsella:** Monsieur Baker, je voudrais mettre à profit votre expérience. Si nous acceptons le modèle proposé dans le projet de loi C-25, pensez-vous que le mandat et les fonctions de la nouvelle Commission de la fonction publique devraient être élargis pour que la commission puisse effectuer des vérifications et des enquêtes dans les organismes non essentiels de sa propre initiative ou à la demande d'un comité parlementaire, en d'autres termes, lui donner compétence?

S'il s'agit véritablement d'un excellent modèle pour notre fonction publique moderne, pour les services de base offerts au public, alors il devrait également s'appliquer aux autres services, *mutatis mutandi*.

**M. Baker:** D'après moi, il devrait être applicable, concrètement. Par contre, cela demanderait d'énormes ressources. En principe, je suis d'accord.

J'ai bien aimé ce que vous avez dit au sujet d'une demande qui pourrait être faite par le Parlement, par exemple. C'est envisageable.

**Le sénateur Kinsella:** Ce serait utile pour ce qui est des ressources.

**M. Baker:** Vous avez raison, mais de façon générale, il ne serait pas raisonnable de penser que les questions relatives aux ressources vont pouvoir être réglées.

**Le sénateur Kinsella:** Il est important de faire changer les choses, et nous sommes dans une bonne position pour le faire. En d'autres termes, si nous acceptons ce nouveau modèle, où la surveillance et la vérification sont cruciales, alors il est important de dire qu'elles sont cruciales dans le cas des services de base offerts au public, et tout aussi importantes, sinon plus, dans le cas des organismes indépendants du secteur public. Il faudra également que le Parlement s'assure que les crédits budgétaires sont votés de façon adéquate pour permettre à la nouvelle commission de bien s'acquitter de ses fonctions.

Disons qu'il n'y a pas de problème de ressources, votre appui à cette proposition est-il tiède ou enthousiaste?

**M. Baker:** Entre les deux, sans doute, parce que mon hypothèse de base, c'est qu'elle demande beaucoup d'expertise.

Il est plus facile de bâtir cette expertise à un endroit précis plutôt qu'à plusieurs endroits. Cela explique en partie pourquoi je soutiens cette proposition.

[Translation]

**Senator Chaput:** Mr. Baker, in your presentation, you talked about the positive aspect, things that would be good for public service employees. You said that you had confidence the process would work. I would like you to tell me what aspect of this bill would be good for Canadians as a whole. I would like to know how things will improve over what we had before.

[English]

**Mr. Baker:** This will sound like a little bit of a cop-out, although I do not mean it that way at all. This bill provides a framework within which we can build, I believe, an effective human resource management system. When I read the bill, I was looking for that as well. It is nine years since I left government, so I am very much a member of the public, and there are a number of things that I actually like, if we can make it work.

One is in the area of representativeness. I love Canada very much. Canada is an incredible country. Part of what makes it an incredible country is the two cultures that form its basis and the diversity that has developed over the years through immigration. We must have a public service that reflects that. When I was in government, I used to refer to it as "reflects the Canadian mosaic," and I still think of it that way. This bill provides the framework that gives us the flexibility to address some of those issues.

Some of the detractors of the bill believe that it will be used the other way. Over the period of time that I worked in the public service, I saw more very dedicated and highly motivated public servants than I saw of those who would grasp the opportunity to do something different. That is why I believe it will work.

**The Chairman:** Mr. Baker, I assume you were at the commission as executive director before you went to PCO as deputy secretary. What were the years?

**Mr. Baker:** I was at the commission from 1979 to 1991, and then I spent a couple of years as the CEO of Consulting and Audit Canada. I then went to Fisheries and Oceans, where I was the ADM Operations, and then to PCO.

**The Chairman:** On the basis of your experience with the commission, which is not that long ago, do you think it was necessary to take those functions away from the commission and create this new proposed public service staffing tribunal?

**Mr. Baker:** I am uncertain as to why we need a separate one. I was very interested in your reading from Mr. Hodgett's comments of last night. In principle, it is always better if you do not have to create more machinery, so I guess I would have looked for ways to leave that with the Public Service Commission.

**The Chairman:** The question that concerns me, having looked at it after hearing from some of these witnesses, is that if these functions that we will take away from the Public Service

[Français]

**Le sénateur Chaput:** Monsieur Baker, dans votre présentation, vous nous avez parlé du positif, de ce qui était bon pour les employés de la fonction publique. Vous avez dit que vous aviez confiance et que cela fonctionnerait. J'aimerais que vous me disiez, dans le nouveau projet de loi, ce qui sera bon pour l'ensemble des Canadiens. Ce qui sera meilleur en fonction de ce que l'on avait avant et ce que l'on aura avec ce projet de loi.

[Traduction]

**M. Baker:** Je vais sans doute donner l'impression d'éviter la question, mais là n'est pas mon intention. Ce projet de loi offre un cadre qui nous permettra de mettre sur pied un système de gestion des ressources humaines efficace. C'est également ce que je recherchais lorsque j'ai lu le projet de loi. J'ai quitté le gouvernement depuis neuf ans déjà et je me considère comme un membre du public de la population. Il y a beaucoup d'aspects qui me semblent bien s'il est possible de la concrétiser.

Tout d'abord, la représentativité. J'aime le Canada, pays fabuleux. C'est un pays fantastique en partie grâce aux deux cultures qui en sont le fondement et à la diversité qui s'est développée avec le temps par le biais de l'immigration. Il faut que tout cela se reflète dans la fonction publique. Quand j'étais fonctionnaire, je parlais de «reflet de la mosaïque canadienne» et c'est toujours comme ça que je conçois la chose. Le cadre que l'on retrouve dans le projet de loi nous donne la souplesse nécessaire pour s'attaquer à ces questions.

Ceux qui s'opposent au projet de loi pensent qu'il sera mal utilisé. Pendant ma carrière de fonctionnaire, j'ai rencontré plus de fonctionnaires dévoués et très motivés que de personnes qui profiteraient de l'occasion pour faire autre chose. C'est pour ça que je pense que tout cela va aboutir.

**Le président:** Monsieur Baker, je suppose que vous étiez directeur exécutif de la commission avant de devenir sous-secrétaire au Bureau du Conseil privé. Pourriez-vous nous préciser les dates?

**M. Baker:** J'ai travaillé à la commission de 1979 à 1991, puis j'ai été PDG de Conseils et Vérification Canada. J'ai ensuite occupé le poste de sous-ministre adjoint, Opérations, au ministère des Pêches et des Océans, pour finalement me retrouver au Bureau du Conseil privé.

**Le président:** D'après votre expérience à la commission, qui ne date pas d'il y a si longtemps, pensez-vous qu'il était nécessaire de retirer les fonctions de la commission pour créer ce nouveau tribunal de dotation de la fonction publique?

**M. Baker:** Je n'ai pas tout à fait compris pourquoi il nous faut une entité distincte. J'ai trouvé très intéressantes vos citations des propos tenus par M. Hodgetts hier soir. En principe, il est toujours préférable de ne pas faire grossir l'appareil gouvernemental, donc je pense que la commission aurait dû garder ses compétences.

**Le président:** Après avoir entendu certains de nos témoins, il y a une question qui me préoccupe. Si les fonctions que nous retirons à la Commission de la fonction publique pour les donner à ce



Commission and lodge with this new tribunal are important, then I think we have a problem because, on one hand, we are tightening up the relationship between the commission and Parliament but, on the other hand, we are taking these important functions away and putting them with a new tribunal that has been described as an agent of Parliament, although it is not really. I think it may report, but that is about it.

Are we undermining Parliament's creature, the creature that we depend on to ensure that the merit system is respected?

**Mr. Baker:** The principle involved is that you should not have a review done by the organization that has the authority. I agree with the principle, but, as I said, I think I would have looked for ways to ensure that that would not be an issue. However, there will always be those who argue that you cannot fix that problem without having them separate.

I do not think are you undermining the Public Service Commission in doing it. Some will argue that it would not matter because the commission will delegate most of what it does. Well, it will, but it is still responsible and accountable, and it will, I believe, continue to do some staffing at the very senior level.

**The Chairman:** It is not that I want to second-guess the decision. I understand the principle that you are articulating here. What occurs to me now is whether we should not consider ways of making the proposed public service staffing tribunal more authentically Parliament's creature by providing for Parliament, for example, to appoint at least the chair if not the members of the tribunal and make sure that they are Parliament's creature in every sense that the commission will be, or the Auditor General or the Commissioner of Official Languages is. Would that be important?

**Mr. Baker:** I think so. To be candid, when I read that part of the bill I was assuming that it was a parliamentary agency. I would have to go back and look at it.

**The Chairman:** I do not know in what respect it can be considered a parliamentary agency. I could look in the bill right now. It is probably required to report to Parliament, but the appointments are made by Governor in Council, et cetera.

**Senator Kinsella:** I wonder whether Mr. Baker has a view as to the workability of having one full-time public service commissioner and at least two part-timers. If we are serious about modernization, transparency, efficiency and effectiveness, why would we make this part time?

**Mr. Baker:** I am not sure. I could not find a good reason for moving to part time. During the time I was at the commission, there was lots of work for three. I was a manager at the commission and, frankly, I would have liked to have had one boss instead of the perception of three bosses, but it really was never much of a problem. I am not sure why this goes that way, but I personally would advocate full time.

nouveau tribunal sont importantes, alors nous faisons face à un problème. Effectivement, nous renforcerons alors la relation entre la commission et le Parlement tout en retirant des fonctions importantes à la commission pour les attribuer à un nouveau tribunal qui a été décrit comme un mandataire du Parlement, même si ce n'est pas vraiment le cas. Je pense que le tribunal peut faire rapport, mais ça s'arrête là.

Mettons-nous en péril l'instrument du Parlement, pourtant essentielle pour que le système du mérite soit respecté?

**M. Baker:** Le principe, c'est que l'évaluation ne doit pas être faite par l'organisation qui détient l'autorité. Ce principe me semble bon, mais comme je l'ai dit précédemment, je me serais assuré que ça ne devienne pas un problème. Par contre, il y aura toujours ceux qui diront qu'il est impossible de remédier à ce problème sans une séparation des rôles.

Je ne crois pas que vous mettez en péril la Commission de la fonction publique en agissant de la sorte. D'aucuns diront que ça n'a pas d'importance parce que la commission déléguera la plupart de ses tâches. C'est peut-être vrai, mais la commission sera toujours responsable et rendra toujours des comptes en plus de s'occuper de l'embauche des hauts fonctionnaires.

**Le président:** Je ne mets pas en doute votre décision. Je comprends tout à fait le principe que vous venez d'exposer. Par contre, je me demande si le tribunal de dotation de la fonction publique ne devrait pas être davantage un instrument du Parlement. Pour ce faire, par exemple, le Parlement pourrait tout au moins nommer le président sinon les membres du tribunal et s'assurer qu'ils sortent du moule parlementaire tout comme la commission, le vérificateur général ou le commissaire aux langues officielles. Pensez-vous que ce serait important?

**M. Baker:** Oui, ce serait important. Pour vous dire franchement, lorsque j'ai lu le projet de loi, j'ai supposé qu'il s'agissait d'un organisme parlementaire. Il va falloir que je regarde ça de nouveau.

**Le président:** J'ignore sous quel rapport on peut considérer qu'il s'agit d'un organisme parlementaire. Je pourrais regarder dans le projet de loi maintenant. Il est probablement tenu de faire rapport au Parlement, mais les nominations sont faites par décret, et cetera.

**Le sénateur Kinsella:** J'aimerais savoir si M. Baker pense qu'un régime où il y aurait un commissaire de la fonction publique à plein temps et au moins deux à temps partiel marcherait. Si la modernisation, la transparence, l'efficacité et l'efficacé de la fonction publique nous tiennent vraiment à coeur, pourquoi alors en faire des fonctions à temps partiel?

**M. Baker:** Je n'en sais rien. Je n'ai pas pu trouver de raison qui justifie le temps partiel. Durant mon passage à la commission, nous étions trois et nous avions beaucoup de pain sur la planche. J'ai été gestionnaire à la commission et, pour vous dire la vérité, j'aurais préféré avoir un seul patron plutôt que la perception d'en avoir trois, quoi que cela n'a jamais vraiment posé problème. Je ne sais pas pourquoi on a choisi cette voie, mais personnellement, je suis favorable à un poste de commissaire à temps plein.

**The Chairman:** On the part-timers, it is significant, I think, that there is to be a full-time chairman or president and an unstated and therefore unlimited number of part-timers. To begin with, the fact that they are part time, by definition they have full-time jobs somewhere else, and I think there is a real possibility of conflict of interest.

Second, human nature and politics being what they are, you are opening the door, at worst, to partisan political appointments and, at best, to representations from every interest group in the country that believes it has a right to have a commissioner. We would thus end up with a tower of commissioners, which would present a serious problem. I think they should return to two full-time commissioners and have done with it.

**Mr. Baker:** There is no question that having three commissioners made my life as a manager quite difficult at times. However, I still believed in the principle of three commissioners.

**Senator Comeau:** I want to be sure I understand what you are supporting. My understanding is that the managers would have, according to this bill, the authority to either call a competition or to not call a competition, depending on how they feel in a given circumstance. They would have the authority to set the qualifications either in favour of or not in favour of the candidate they wish to interview.

The commission would have the authority to audit but not to take corrective action, if required, because the deputy head of the department would take corrective action. Do I understand the proposed process correctly?

**Mr. Baker:** Yes, but I guess the part I would have a difficulty with, having decided whether it would be competitive or non-competitive, is the setting of the qualifications to suit the candidate I was hoping to recruit.

**Senator Comeau:** That might not happen because, as you said, they are all fine individuals; we trust them and we have confidence in them. Obviously, it would not happen.

**Mr. Baker:** I would not go that far but I think that is the importance of the staffing tribunal. That is exactly the kind of complaint that I would expect to come forward.

**Senator Comeau:** The staffing tribunal will be made up of six auditors, one full-time commissioner and a couple of part-timers. The chairman alluded to the possibility that they would have a busy time over the next number of years, in consideration of the volume we would be dealing with.

**Mr. Baker:** Perhaps, yes, they may. I am hopeful that it would not be that bad but I take your point.

**Le président:** Pour revenir aux temps partiels, je crois qu'il est important d'avoir un président à temps plein et un nombre non déterminé, donc, illimité de commissaires à temps partiel. Tout d'abord, le fait qu'ils soient à temps partiel, cela signifie, par définition, que ces personnes travaillent ailleurs à temps plein, et je pense que le risque de conflit d'intérêts est réel.

Ensuite, la nature humaine et la politique étant ce qu'elles sont, on ouvre la porte, dans le pire des scénarios, aux nominations politiques partisans et, dans le meilleur des scénarios, à des plaidoyers de la part de tous les groupes d'intérêt du pays qui estiment avoir le droit d'avoir un commissaire. Ainsi, nous nous retrouverions avec une foule de commissaires, et on serait dans de beaux draps. À mon avis, on devrait rétablir le régime des deux commissaires à temps plein et arrêter là.

**M. Baker:** De toute évidence, le fait d'avoir eu trois commissaires en même temps me rendait la vie, en tant que gestionnaire, parfois assez difficile. Cela étant, je continue de souscrire au principe des trois commissaires.

**Le sénateur Comeau:** Je veux m'assurer de bien comprendre ce que vous appuyez. Si j'ai bien compris, les gestionnaires auraient, selon ce projet de loi, le pouvoir de tenir un concours ou non, comme bon leur semble selon les circonstances. Ils auraient aussi le pouvoir d'établir les qualifications soit pour encourager ou pour décourager le candidat qu'ils souhaitent garder pour l'entrevue.

La commission aurait le pouvoir d'effectuer une vérification, mais pas de prendre des mesures correctives au besoin, parce que ce serait à l'administrateur général du département de prendre de telles mesures. Est-ce que j'ai bien compris le régime proposé?

**M. Baker:** Oui, mais là où j'aurais quelques réserves, une fois qu'on a décidé d'organiser un concours ou pas, c'est sur la question de l'établissement des qualifications pour privilégier un candidat qu'on espère recruter.

**Le sénateur Comeau:** Cela ne risque pas de se produire, parce que, comme vous l'avez dit, ce sont des personnes irréprochables, et nous devons leur faire confiance. Il est donc clair que ça n'arriverait pas.

**M. Baker:** Je n'irais pas aussi loin, mais je pense que c'est à cela que tient l'importance du tribunal de la dotation. C'est de précisément ce genre de plaintes qu'il serait saisi, à mon avis.

**Le sénateur Comeau:** Le tribunal de la dotation sera composé de six vérificateurs, d'un commissaire à temps plein et de deux commissaires à temps partiel. Le président du comité a fait allusion à la possibilité que ces gens soient bien occupés dans les années à venir, compte tenu du volume de travail qu'ils devront gérer.

**M. Baker:** Peut-être est-ce vrai, mais j'ai espoir que ça ne sera pas aussi grave que vous le dites. Cela dit, je prends note de votre observation.



I want to point out that that is a significant difference from the old appeals branch the Public Service Commission had. Under that system, when someone appealed, the process was examined. They never really delved into the important issues such as whether unfairness or bureaucratic patronage were involved.

**Senator Comeau:** I cannot understand how one would be able to prove it. If the manager were to have the authority to set the qualifications, which we agree is in Bill C-25, then he or she would ensure that the qualifications were set in such a way that they would not be questioned. The manager would have the authority to decide if a competition were to be held. The only recourse for the commission would be to audit the process. If the commission were to find that the qualifications were elaborated and that it was a non-competition, it could not fault the manager for not holding a competition because that option would be provided in the bill. Perhaps it works that way in private industry, but we are not currently discussing the business community. This is an entirely different ball game. We are dealing now with an almost-one-party state and so we want to be careful about how we set up our new staffing regimes so that we do not create a system of bureaucratic patronage. I mentioned this morning, to other witnesses, that it would not take long for the members of Parliament to cozy up to the managers to try to work out a kind of deal. The incentive to do that exists in Bill C-25.

Again, coming back to the matter of the commission, it would not have the resources and the resources would have been reduced. Thus, we would have a recipe for some major problems down the road. I tell you: This could be very dangerous.

**Mr. Baker:** I think it will be a pretty active and exciting time.

**Senator Comeau:** It will be robust, yes, but the old Chinese curse "May you live in interesting times" does not necessarily mean that it will be good.

**Mr. Baker:** No. The test will be after those interesting times and whether it shakes out the right way or the wrong way.

**Senator Comeau:** I have one last point. My initial training at university was in accounting. There was one thing pounded into our heads at all times: Do not place managers, line people or staff people in a position where they could be tempted; rather, put the controls in before the fact and do not depend on their trust and their integrity. Don't tempt them. This bill is entirely contrary to that training. The bill would afford many opportunities to tempt members of Parliament, ministers, and ministers' staff and managers in the public service. That would occur under this proposed legislation.

Je veux attirer votre attention sur la différence considérable par rapport à l'ancienne Direction générale des appels de la Commission de la fonction publique. En vertu de l'ancien régime, quand quelqu'un interjetait appel, on se contentait d'examiner le processus. On ne cherchait pas à approfondir les questions importantes pour savoir s'il y avait eu iniquité ou favoritisme bureaucratique.

**Le sénateur Comeau:** Je n'arrive pas à comprendre comment on serait en mesure de le prouver. Si le gestionnaire devait avoir le pouvoir d'établir les qualifications, et nous convenons que c'est ce que dispose le projet de loi C-25, il s'arrangerait alors pour que ces qualifications soient énoncées de manière à ce qu'elles ne soient pas remises en question. Le gestionnaire aurait le pouvoir de décider de tenir un concours ou non. Le seul recours que la commission aurait serait la vérification. Si la commission devait conclure que les qualifications avaient été élaborées et qu'il n'y avait pas eu de concours, elle ne pourrait reprocher au gestionnaire de ne pas avoir tenu de concours, parce que le projet de loi lui donnerait le choix. Peut-être est-ce ainsi que ça marche dans le secteur privé, mais nous ne sommes pas en train de discuter du milieu des affaires. C'est une autre paire de manches. Nous vivons actuellement dans un État à parti unique pratiquement, et nous devons donc faire attention à la manière dont nous établissons nos nouveaux régimes de dotation pour ne pas créer un système de favoritisme bureaucratique. Comme je l'ai déjà dit à d'autres témoins ce matin, les députés ne se feront pas prier pour courtiser les gestionnaires afin de conclure des marchés avec eux. Le projet de loi C-25 crée une incitation dans ce sens.

Là encore, pour revenir à la question de la commission, celle-ci n'aurait pas les ressources nécessaires puisqu'elles auraient été réduites. Ainsi, nous nous dirigerions tout droit vers des problèmes majeurs. Je vous préviens: cela risque d'être très dangereux.

**M. Baker:** Je crois plutôt que ce serait une période très stimulante.

**Le sénateur Comeau:** Stimulante peut-être, mais vous savez que le vieux sort chinois qui dit «Puissiez-vous vivre des temps intéressants!» ne signifie pas forcément que quelque chose de bien se produira.

**M. Baker:** Non. L'heure de vérité viendra après ces temps intéressants et c'est à ce moment-là que nous saurons si le régime est sur la bonne voie ou la mauvaise.

**Le sénateur Comeau:** J'ai un dernier point à soulever. Ma formation universitaire initiale était en comptabilité. S'il est une chose qu'on nous a répétée à satiété: ne mettez pas les gestionnaires, les employés opérationnels ou le personnel dans l'ensemble dans des situations où ils risqueraient d'être tentés, mais prévoyez plutôt des mesures de contrôle et ne comptez pas sur leur confiance ou leur intégrité. Ne les tentez pas! Ce projet de loi est en opposition directe avec ma formation. En effet, il créerait de nombreuses occasions où les députés, les ministres, le personnel des ministres et les gestionnaires de la fonction publique seraient tentés. Voilà ce que ferait ce projet de loi.

**Mr. Baker:** I am attracted to what you are saying. I began in government in the Comptroller of the Treasury, where we pre-audited everything. The system worked but we managed to bring many operations almost to a complete halt. Yet, I sometimes still yearn for the good old days. We are in much the same situation in staffing because the system went a long way to prevent anyone from making a mistake. Gradually, I have come around to believe that perhaps we have to get more into the principle of allowing the freedom to fail.

**Senator Comeau:** It is the giant leap of faith.

**Mr. Baker:** Yes, it is a leap of faith.

**Senator Ringuette:** I have many concerns, but the greatest is the fact that I do not read, in Bill C-25, any opening for anyone in Canada that has the competency to apply. In your remarks and interpretation of what you believe will be the devolution, once Bill C-25 is applied, it would seem that the delegation of staffing would go to the managers. Currently, the samples of 12 departments have shown that 54 per cent of jobs are awarded in a non-competitive situation, never mind the geographic restriction. Individuals within the system decide that they need a specific person for a job and that is it.

My fear is increased because you are saying that the process under Bill C-25 would remove the responsibility and the activity of staffing from the commission and delegate it to the managers. Therefore, in five years from now, instead of seeing 54 per cent of jobs being filled without any kind of competition, never mind restricted competition, we might be looking at 84 per cent.

I have a big concern because it is fundamental to me that the public service located in Ottawa, more specifically, are the ones who have the most information, are the ones who suggest policies and programs based on the information — and there is a major, major lack of knowledge and understanding of the regions of this country. What you are saying to us is, yes, take a leap of faith, but there are more dangers than meet the eye in this bill. Am I correct?

**Mr. Baker:** There are two things here, and I would like to address each of them.

One is what we used to call areas of competition. The Public Service Commission — not just the commission but Treasury Board as well — in very recent years, I think, has bought into the concept that you are talking about in terms of people across the country should be able to apply and work in their federal public service. Again, there are significant cost considerations to doing that. I understand that the way it is being approached is sort of from the top down, so you make the more senior positions open to everyone first and you look for ways to move that down. However, I agree with you totally that that is absolutely essential, and I think that is coming.

**M. Baker:** Je suis fort séduit par ce que vous dites. J'ai commencé ma carrière dans l'administration au Bureau du contrôleur du Trésor, où l'on effectuait une vérification préalable de tout. Le système fonctionnait, mais non sans enliser de nombreuses activités. Et pourtant, il m'arrive encore de penser avec nostalgie au bon vieux temps. Nous en sommes presque au même point en matière de dotation, parce qu'on va trop loin pour empêcher quelqu'un de faire une erreur. Petit à petit, j'en suis arrivé à la conclusion que nous devons peut-être nous permettre de faire des erreurs parfois.

**Le sénateur Comeau:** C'est un grand saut dans l'inconnu.

**M. Baker:** Oui, en effet.

**Le sénateur Ringuette:** Il y a bien des choses qui me dérangent dans ce projet de loi, mais c'est surtout le fait que je ne vois pas dans le projet de loi C-25 de possibilités pour quelqu'un au Canada qui possède les compétences nécessaires de poser sa candidature. Dans vos remarques et dans votre interprétation de ce que vous estimez être la déconcentration des pouvoirs, il ressort qu'une fois le projet de loi C-25 en vigueur, la dotation serait déléguée aux gestionnaires. À l'heure actuelle, les échantillons de 12 ministères ont révélé que 54 p. 100 des emplois sont attribués sans concours, sans restriction géographique aucune. Les responsables décident qu'ils ont besoin de quelqu'un, et ça s'arrête là.

Mes inquiétudes ne font que s'accroître, parce que vous dites que le régime proposé par le C-25 transférerait la responsabilité et les activités relatives à la dotation de la commission aux gestionnaires. Par conséquent, dans cinq ans, au lieu d'avoir 54 p. 100 d'emplois comblés sans concours, sans parler des concours limités, ce serait peut-être 84 p. 100 des emplois.

Je suis vraiment inquiète, parce que c'est une question fondamentale pour moi, puisque les fonctionnaires établis à Ottawa, tout particulièrement, sont ceux qui disposent le plus d'information, qui suggèrent des politiques et des programmes à la lumière de ces informations —, tandis que dans les autres régions du pays, il y a un manque flagrant de connaissances et de compréhension. Vous nous demandez de faire un grand saut dans l'inconnu, mais s'agissant de ce projet de loi, il y a anguille sous roche. Est-ce que je me trompe?

**M. Baker:** Vous me posez deux questions, et j'aimerais répondre à chacune d'entre elles.

La première concerne ce que nous appelions autrefois les zones de concours. La Commission de la fonction publique — en fait pas juste la commission, mais le Conseil du Trésor aussi — a souscrit ces dernières années au concept que vous avez évoqué, à savoir que les gens à l'échelle du pays devraient être en mesure de poser leur candidature et de travailler pour la fonction publique fédérale. Là encore, il y a des considérations significatives en termes de coûts. Je crois savoir qu'on a procédé d'une manière descendante, c'est-à-dire que l'on rend les postes supérieurs ouverts à tous d'abord, ensuite on cherche des moyens de descendre l'échelle. Cela dit, je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que c'est absolument essentiel, et je pense que c'est une question de temps.



The one that worries me more, frankly, is the second one, which is the current preoccupation with appointments without competition. I go a step further than that. It is not only appointments without competition; it is a practice that has grown up to hire short-term, with those individuals then becoming indeterminate. The Auditor General made the comment, which I totally agree with, that that has to be fixed. This is not the way to build a career — not even a career, a professional public service.

I have one thought on that. In my experience, what you have now is a system that has been an incentive for managers to look for ways to get around it, simply because it took so long. What I have observed over the years is that if you have a system where an individual has the authority to do something when appropriate in a quick way, when it is not necessary they usually will take more time to do it properly. I am hoping that is what happens, but time will tell. In a few years if, as you put it, we have 90 per cent of our appointments being without competition, then I think that will be a major problem — and it will have to be addressed.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Your career has been spent in the public service. How do you feel about the provisions governing political activity by officials? Should political activity be further curtailed?

[English]

**Mr. Baker:** I do not think they should be restrained more. I never found that a problem in my time in the public service. I will be personal here.

People point to the period in 1984 when our government changed, where there was a view that there were attempts made to politicize the public service. I actually did not find that, and I was in a position at the Public Service Commission where I would have seen it firsthand. What I found was a lack of understanding of the principles and the values and the ethics and how the whole system worked. I spent a lot of my time discussing that with new members of Parliament and new ministers. Very seldom in my career have I found instances where there were deliberate attempts to politicize or to introduce politically partisan individuals into the system. So, I kind of like where it is at the moment. I would hate to see it come back.

**The Chairman:** On that note, we will have to conclude. Thank you very much, Mr. Baker, for agreeing to appear and share your experience, knowledge and point of view on these issues with us.

Our next witness, Ms. Hynna, was an assistant deputy minister in several departments of government during 30 years of service in the public service. She also served as a member of the Fryer

La question qui m'inquiète le plus, c'est la deuxième, et c'est celle qui concerne les nominations sans concours. Je vais encore plus loin que ça: le problème n'est pas seulement les nominations sans concours, mais une pratique qui s'est instituée et qui consiste à recruter des employés à court terme, lesquels employés finissent par devenir des employés nommés pour une durée indéterminée. La vérificatrice générale a dit, et je partage tout à fait son opinion, que cette pratique doit être corrigée. Ce n'est pas une façon de bâtir une carrière — ni une carrière, ni une fonction publique professionnelle.

J'ai ma petite idée là-dessus. À la lumière de mon expérience, je peux vous dire que ce que nous avons maintenant est un régime qui a encouragé les gestionnaires à trouver des moyens de le contourner, pour la simple raison qu'il prend beaucoup de temps. Au fil des ans, j'ai constaté que quand on a un régime où une personne a le pouvoir de faire quelque chose d'approprié rapidement, si ce n'est pas nécessaire, cette personne prendra souvent plus de temps pour le faire convenablement. J'espère que c'est ce qui se produira, mais seul le temps nous le dira. Si d'ici quelques années, comme vous le dites, 90 p. 100 de nos nominations sont faites sans concours, je penserai alors que c'est un problème majeur qu'il faudra régler.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Vous avez passé votre carrière dans la fonction publique. Que pensez-vous de la disposition concernant les activités politiques des fonctionnaires? Devrait-on restreindre davantage l'activité politique?

[Traduction]

**M. Baker:** Je ne pense pas qu'il faille les restreindre davantage. Je n'ai jamais trouvé que c'était un problème tout le temps que j'ai été à la fonction publique. Je vais vous raconter mon expérience personnelle.

Les gens font allusion à la période en 1984 où nous avions changé de gouvernement, où l'on pensait qu'on avait tenté de politiser la fonction publique. Personnellement, je n'ai rien vu de tel, et pourtant j'étais à la Commission de la fonction publique, où j'aurais été bien placé pour le voir. En revanche, ce que j'ai constaté, c'est un manque de compréhension des principes et des valeurs ainsi que de l'éthique et du fonctionnement de tout le système. J'ai passé beaucoup de temps à discuter de la chose avec de nouveaux députés et de nouveaux ministres. J'ai très rarement vu dans ma carrière des cas où l'on a tenté de dessiner de politiser le système ou à y introduire de la partisanerie. Je suis en quelque sorte satisfait de l'état actuel des choses. Je ne voudrais pas que l'on retourne à cette période-là.

**Le président:** Sur ce, nous allons terminer. Merci infiniment, monsieur Baker, d'avoir accepté de comparaître devant nous et de nous faire part de votre expérience, de vos connaissances et de votre opinion sur les questions dont nous sommes saisis.

Notre prochain témoin, Mme Hynna, a été sous-ministre adjointe de plusieurs ministères au cours de ses 30 ans de service à la fonction publique. Elle a aussi été membre du Comité

advisory committee on labour-management relations in the federal public service. She also headed a consultative review of staffing on behalf of the Public Service Commission in 1996.

Welcome, Ms. Hynna. You have an opening statement to make, I believe?

**Ms. Martha Hynna, As an Individual:** Yes I do, and I think some copies have been made and are being distributed.

Let me first say that I am honoured to be asked to be here, and thank you for this opportunity. I am particularly honoured — to make a personal note — to be here on September 3. September 3 was my father's birthday. He was a member of Parliament for many years and he held Parliament in great respect, so it is a privilege and honour to be able to contribute to the participation and the work of Parliament — especially on this day.

As you mentioned, I too was in the public service — not quite as long as Mr. Baker, but our paths crossed in many ways. I was an assistant deputy minister for quite a period of time, sometimes in line positions and sometimes in corporate and human resource areas. Since retiring, I have been doing a fair amount of consulting; as you said, I was a member of the Fryer advisory committee. I also am the chair of the public service health care plan trust — appointed by the employer, the unions and the federal superannuates association. I have worked closely with the unions and management over the years and have, I hope, some understanding. While I left the public service, like Mr. Baker, about eight years ago now, I have maintained contacts and I think I have some feeling.

I think that I have been asked to appear before you primarily because of my experience heading the consultative review of staffing on behalf of the public service commissioners in 1996. Therefore, I will be addressing my comments to the part of the bill that deals with the Public Service Employment Act.

I want to tell you a little bit about the consultative review of staffing as outlined in our report, "A New Framework for Staffing or Resourcing," and outline some of the conclusions that we drew and compare them to provisions of Bill C-25.

I understand that this was one of the working documents for the work of the task force on modernization of public service, and I saw that the minister made reference to our work in her statement a few weeks ago.

Largely, I think, Bill C-25 — particularly as it has been amended by the House of Commons — is consistent with the results of the consultative review, and I support them.

As I said, in 1996 I was asked to undertake the review of the staffing process. Our objective was to try to reach an agreement on what we called a vision or direction or approach for the type of staffing system the public service of the future would need. With this in mind, we undertook a major consultation. We were not

consultatif Fryer sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale. Elle a également présidé un examen consultatif de la dotation au nom de la Commission de la fonction publique en 1996.

Bienvenue parmi nous, madame Hynna. Vous avez une déclaration préliminaire, je crois?

**Mme Martha Hynna, témoignage à titre personnel:** C'est exact, je pense qu'elle a été photocopiée et distribuée.

Laissez-moi d'abord vous dire que c'est un honneur pour moi que de témoigner ici aujourd'hui, et je vous remercie de m'avoir offert cette possibilité. Je suis d'autant plus honorée — c'est une remarque personnelle — d'être ici le 3 septembre, qui l'anniversaire de mon père. Il a été député pendant de nombreuses années et portait un grand respect au Parlement, c'est pourquoi c'est un privilège et un honneur de pouvoir contribuer au travail du Parlement, surtout en cette date.

Comme vous l'avez dit, j'ai moi aussi travaillé à la fonction publique — pas aussi longtemps que M. Baker, mais nos parcours sont proches de bien des façons. J'ai été sous-ministre adjointe assez longtemps, parfois dans des postes hiérarchiques, parfois dans des secteurs des services ministériels et des ressources humaines. Depuis ma retraite, j'ai fait beaucoup de consultation. Comme vous l'avez dit, j'ai fait partie du Comité consultatif Fryer. Je suis aussi présidente de la fiducie du régime de soins de santé de la fonction publique, nommée par l'employeur, les syndicats et de l'association des retraités fédéraux. J'ai travaillé étroitement avec les syndicats et la direction au fil des ans et j'ai acquis, je l'espère, une certaine connaissance du domaine. Bien que j'aie quitté la fonction publique, comme M. Baker, il y a huit ans maintenant, j'ai conservé certains contacts et je pense bien connaître la situation.

Je pense que l'on m'a demandé de témoigner devant vous surtout à cause de mon expérience à la tête de l'examen consultatif de la dotation au nom de la Commission de la fonction publique, en 1996. Par conséquent, je vais axer mes observations sur la partie du projet de loi qui traite de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Je tiens à vous parler un petit peu de l'examen consultatif de la dotation, ce qui figure dans notre rapport, «A New Framework for Staffing and Resourcing», à vous exposer certaines des conclusions que nous avons tirées et à les comparer avec les dispositions de C-25.

Je crois que c'était un des documents de travail du groupe de travail sur la modernisation de la fonction publique et j'ai vu que la ministre avait fait référence à notre travail dans ses déclarations il y a quelques semaines.

De manière générale, selon moi, le projet de loi C-25 — surtout tel qu'amendé par la Chambre des communes — est cohérent avec les résultats de l'examen consultatif, que j'appuie.

Comme je l'ai dit, en 1996, on m'a demandé d'entreprendre un examen du processus de dotation. Notre objectif était d'essayer d'arriver à une entente sur ce que l'on appelait une vision, une voie ou une approche pour le genre de système de dotation dont la fonction publique de l'avenir aurait besoin. Ayant cela à l'esprit,



interested in having a small team draft up some ideas and see what we actually got. What we were trying to do was bring together the various players — including deputy ministers, the people from the commission, the employer, unions, HR specialists — and talk to as many people as we could to get some kind of idea of the direction they thought we should go in.

Together, we built a vision of the new approach. It is important to note that we were able to develop a consensus despite the differences in our interests and our positions on many of the issues. The unions, as I said, played a key role in the work that we did.

The conclusions of the review were, first, that it is clear that neither managers nor employees were satisfied with the current situation. Nothing I have heard suggests that that has changed. Managers found it frustrating and time consuming. They also found that it focused on whether a decision could be successfully appealed and not on whether they were getting the best person for the job. Employees did not trust the system to deliver a fair result.

At the consultative review, we came to the conclusion that there were four areas for change that were essential to establishing the kind of staffing system necessary for the future.

First, the system should be based on values rather than rules and processes. The values to which we referred were things such as merit, political impartiality, fairness, being representative, transparency, diversity, competency and integrity. We said that these values should be established by legislation. We said that a system based on values would require the secure knowledge that decision makers understood and accepted these values and that they would be held accountable when they failed to act in accordance with them.

We also said that the system should not try to transfer those values into specific rules and processes that would be applied across the public service. To do so would shift the focus of decision makers toward the process and away from the values.

Rules, by definition, are rigid. Therefore, they would hamper the ability of decision makers to judge how to balance competing values and make the best decision for all concerned. We all understand that any time that we are making a decision we are usually balancing competing values. It is not a black and white situation. We must balance the issue of efficiency, for example, with equality and equity of access to jobs. That kind of balancing must always take place.

Bill C-25 is largely consistent with this conclusion. The preamble sets out the values in its various paragraphs. It then provides for the commission to establish policies respecting the manner of making and revoking appointments and taking corrective action in section 29(3).

nous avons entrepris une consultation d'envergure. Nous n'étions pas intéressés à ce qu'une petite équipe rédige quelques idées pour pouvoir les examiner. Ce que nous voulions faire, c'est réunir différents intervenants — notamment des sous-ministres, des gens de la commission, l'employeur, les syndicats, des spécialistes des ressources humaines — et interroger autant de gens que possible pour essayer d'avoir une idée de la voie dans laquelle s'engager.

Ensemble, nous avons édifié la vision d'une nouvelle approche. Il est important de remarquer que nous sommes arrivés à former un consensus, malgré nos différents intérêts et positions sur de nombreuses questions. Les syndicats, comme je l'ai dit, ont joué un rôle clé dans notre travail.

Les conclusions de cette étude furent, tout d'abord, qu'il est évident que ni les gestionnaires ni les employés ne sont satisfaits de la situation actuelle. Or cela ne semble pas avoir changé. Les gestionnaires ont trouvé que c'était décourageant et que cela prenait beaucoup trop de temps. Ils jugeaient aussi que cela portait plus sur la possibilité d'obtenir gain de cause en faisant appel d'une décision que sur l'assurance qu'ils obtenaient la meilleure personne pour le travail à faire. Les employés n'étaient pas du tout convaincus que le système donnait des résultats équitables.

Lors de ces consultations, nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il y avait quatre choses qu'il faudrait absolument changer pour obtenir le genre de système de dotation nécessaire pour l'avenir.

Tout d'abord, le système devrait reposer sur des valeurs plutôt que sur des règles et méthodes. Les valeurs en question étaient des choses comme le mérite, l'impartialité politique, l'équité, la représentativité, la transparence, la diversité, la compétence et l'intégrité. Nous avons déclaré que ces valeurs devraient être établies par voie législative. Nous avons déclaré qu'un système fondé sur des valeurs exigerait d'être certain que les décisionnaires comprenaient et acceptaient ces valeurs et qu'on leur demanderait des comptes s'ils ne les respectaient pas.

Nous avons d'autre part dit que le système ne devrait pas essayer de transposer ces valeurs en règles et méthodes spécifiques qui s'appliqueraient à l'ensemble de l'administration. Sinon, les décisionnaires s'inquiéteraient plus de méthodes que de valeurs.

Les règles, par définition, sont rigides. Aussi empêcheraient-elles les décisionnaires de voir comment équilibrer les différentes valeurs pour prendre la meilleure décision possible pour tous les intéressés. Nous comprenons tous que chaque fois que nous prenons une décision, nous essayons de jongler entre plusieurs valeurs concurrentes. Ce n'est pas évident. Nous devons parvenir à une pondération entre rentabilité, égalité et parité. C'est absolument nécessaire.

Le projet de loi C-25 va tout à fait dans ce sens. Le préambule énonce ces valeurs dans ses divers paragraphes. Il prévoit ensuite que la commission établisse des lignes directrices sur la façon de faire et de révoquer les nominations et de prendre des mesures correctives au paragraphe 29(3).

We talk about managers being able to do what they want. They will not be able to do what they want. They will be able to do what they can within a system of guidelines or policies that the commission sets out. Within that, I would hope that the public service-wide policies would be broad and reflect or clarify the values without getting into details on how the process would be applied. Within departments, I would hope that deputy ministers, under their delegated authority, would establish policies and practices to be followed in their departments. There must be room for these to vary by situation, region and occupation.

The second area for change was in regards to accountability. The conclusion of the consultative review was that deputy ministers and, through them, managers should be held directly responsible and accountable for internal staffing — not for initial recruitment — within the framework of values as discussed above. The Public Service Commission would have responsibility for the stewardship of the values framework and the oversight of the system.

We believed that under the current system, it is too easy for managers to think that the Public Service Commission or the HR specialists are responsible for what happens in staffing. We felt that giving deputies and managers more ownership of the process would create a greater sense of responsibility for their actions. We also suggested that the Public Service Commission retain direct accountability for initial appointments to the public service.

Bill C-25 does not change things as much as we thought it would. The Public Service Commission retains direct authority for all staffing, with authority to delegate nearly all authorities to deputies. At the same time, the preamble specifically refers to the concept that delegation of authority should be to as low a level as possible and should afford managers the flexibility to staff and to manage and lead their personnel to achieve results for Canadians.

The deputies also have a greater role to play in the redress system under the current regime, which I think is important. Under the redress system, before an appeal would go to the new tribunal, deputies would be expected to deal with it. When you deal with complaints and appeals, you learn what managers are doing incorrectly. Deputies are accountable to the Public Service Commission. They would be in a better position to fix things before they get out of hand, which is why it is important that they have a first step role in these areas.

While the provisions do not go as far as envisaged by the review, they are a vast improvement over the current situation. However, it will be important for the employer and the Public Service Commission to constantly reinforce and emphasize the accountability that deputies have in this area.

On dit que les gestionnaires seront en mesure de faire ce qu'ils veulent. Ce n'est pas vrai. Ils pourront faire ce qu'ils peuvent dans le cadre de lignes directrices ou de politiques établies par la commission. À cet égard, j'espère que les politiques concernant l'ensemble de l'administration seront générales et refléteront ou clarifieront les valeurs sans entrer dans les détails quant à la façon de procéder. Au sein des ministères, j'espère que les sous-ministres, jouissant de pouvoirs qui leur sont délégués, établiront des politiques et des pratiques à suivre. Ceci devrait pouvoir varier selon la situation, la région et le poste.

La deuxième chose qui doit changer, c'est la reddition de comptes. La conclusion de cette étude consultative fut que les sous-ministres et, sous leur direction, les gestionnaires, soient tenus directement responsables de la dotation interne — pas pour le recrutement initial — dans le cadre de valeurs discutées ci-dessus. La Commission de la fonction publique serait chargée de définir le cadre de valeurs et de surveiller l'ensemble du système.

Nous avons jugé que dans le système actuel, il est trop facile pour les gestionnaires de penser que la Commission de la fonction publique ou les spécialistes des RH sont responsables de ce qui se passe en matière de dotation. Nous avons pensé qu'en donnant aux sous-ministres et aux gestionnaires plus de responsabilités dans ce processus, ils auraient davantage le sentiment de devoir rendre compte de leurs actes. Nous avons d'autre part suggéré que la Commission de la fonction publique conserve la responsabilité morale directe des nominations initiales à la fonction publique.

Le projet de loi C-25 ne change pas autant de choses que nous l'avions imaginé. La Commission de la fonction publique conserve la responsabilité directe de toutes les opérations de dotation, tout en ayant le pouvoir de déléguer pratiquement toutes ses responsabilités aux sous-ministres. D'un autre côté, le préambule stipule spécifiquement que le pouvoir de dotation devrait être délégué à l'échelon le plus bas possible dans la fonction publique pour que les gestionnaires disposent de la marge de manoeuvre dont ils ont besoin pour effectuer la dotation et pour diriger leur personnel de manière à obtenir des résultats pour les Canadiens.

Les sous-ministres ont également un rôle plus important à jouer dans le système de réparation dans le régime actuel, ce qui me semble important. Dans ce système, avant qu'un appel aille devant le nouveau tribunal, les sous-ministres devraient s'en occuper. En cas de plaintes et d'appels, on apprend ce que les gestionnaires font de travers. Les sous-ministres rendent des comptes à la Commission de la fonction publique. Ils seraient mieux placés pour régler les problèmes avant que les choses ne dégénèrent et c'est la raison pour laquelle il est important qu'ils jouent tout de suite un rôle.

Bien que les dispositions n'aillent pas aussi loin que ne l'avait envisagé l'étude, elles représentent une grosse amélioration par rapport à la situation actuelle. Toutefois, il sera important que l'employeur et la Commission de la fonction publique rappellent constamment et insistent sur la reddition de comptes des sous-ministres en la matière.



The third area for change with which we dealt was co-developed processes. We recommended the co-development of processes for the policies and practices with the legally constituted representatives of the employees, the bargaining agents. We believed that the reason for the lack of trust by employees in the existing system lies in the fact that it is perceived as a system designed exclusively by managers for managers.

Employees and their representatives wanted a system that generated more cooperation and less confrontation, both in its daily use and in any efforts to improve it, when necessary. In order to achieve this, they wanted to participate in the development of the system, both at the government-wide level, where the broad framework is set out, and at the departmental level, where more specific practices and processes are put in place.

This does not mean participating in the decision of who gets the job. It means participating in the development of the particular process or practices that will apply.

My understanding of this bill is that those important values are set out in the bill. The Public Service Commission is then given authority to set out general policies with respect to how those values are put in place. Then, the deputies are delegated authority to put in practice policies and practices that are specific, relevant and appropriate for their particular situation.

You need different kinds of processes when you are staffing some kinds of jobs than you do for other kinds of jobs. Certainly, there can be variety that remains consistent with an overall set of principles and values.

The bill is proposing that. The bill does not say that once managers you have it managers can do anything that they want. It says that managers must act within a framework.

Also, the bill does not make a point on co-development. However, unions now, given the amendment in the House of Commons, must be consulted in terms of the content of the framework that the Public Service Commission would set. There are safeguards in that area, as well.

Bill C-25 does not go quite as far as we would like. Consultation is not quite the same thing as co-development, but there is now a requirement for the unions to be consulted respecting the manner of making and revoking appointments. We certainly hope that any delegation to deputies would also require them to conduct that consultation.

The fourth area that the consultative process saw as important to change is that of recourse/corrective action. Recourse is hand in hand with accountability. We think that the provisions do provide for a better system for individuals to bring attention and to challenge situations where they think they have been abused.

Le troisième changement dont nous nous sommes préoccupés est la question de l'élaboration conjointe des processus. Nous avons recommandé que pour les politiques et pratiques, les processus soient élaborés conjointement avec les représentants légalement constitués des employés, les agents de négociation. Nous pensons que si les employés ne font pas confiance au système actuel, c'est parce qu'ils ont l'impression qu'il a été exclusivement conçu par des gestionnaires et pour des gestionnaires.

Les employés et leurs représentants voulaient un système qui permettait plus de coopération et moins de confrontation, tant dans la pratique courante que dans tout effort visant éventuellement à l'améliorer. Pour cela, ils voulaient participer à l'élaboration du système, tant pour l'ensemble de l'administration, en ce qui concerne l'élaboration du cadre général, qu'au niveau ministériel, où sont décidés les pratiques et processus plus spécifiques.

Ceci ne signifie pas qu'ils participeraient aux décisions de dotation, mais qu'ils participeraient à l'élaboration du processus ou des pratiques particuliers qui s'appliqueraient.

Je crois que ces valeurs importantes sont prises en compte dans le projet de loi. La Commission de la fonction publique est habilitée à énoncer des politiques générales quant à la façon dont ces valeurs sont respectées. Les sous-ministres se voient ensuite déléguer le pouvoir de mettre en pratique des politiques et pratiques spécifiques, pertinentes et appropriées dans leur situation particulière.

Il faut des types de processus différents quand on dote certains types d'emplois plutôt que d'autres. On peut certainement associer variété et conformité à un ensemble général de principes et valeurs.

C'est ce que propose le projet de loi. Il ne dit pas qu'une fois que les gestionnaires disposent de ce pouvoir, ils peuvent faire n'importe quoi. Ils doivent au contraire agir dans un certain cadre.

D'autre part, le projet de loi n'insiste pas sur l'élaboration conjointe. Toutefois, maintenant les syndicats, avec l'amendement apporté par la Chambre des communes, doivent être consultés quant au contenu du cadre que fixerait la Commission de la fonction publique. Il y a également à cet égard certaines garanties.

Le projet de loi C-25 ne va pas tout à fait aussi loin que nous l'aurions voulu. La consultation, ce n'est pas exactement l'élaboration conjointe mais il faut maintenant que les syndicats soient consultés quant à la manière de faire et de révoquer des nominations. Nous espérons beaucoup que toute délégation de pouvoir aux sous-ministres sera assortie d'une telle exigence de consultation.

La quatrième chose que l'on a trouvé qu'il serait nécessaire de changer porte sur les mesures de recours et de réparation. Le recours va de pair avec la reddition de comptes. Nous estimons que les dispositions proposées offrent un meilleur système pour attirer l'attention sur des situations et contester des situations où l'on a l'impression qu'il y a eu des abus.

We believe that this should work within a fairly short time frame. We thought that departments should be responsible for responding to complaints in the first instance. These elements are included in Bill C-25.

I also wanted to talk about the merit principle. The consultative review noted that given the strong concern of employees with managerial favouritism where more than one employee is qualified for an appointment a fair process requires that some transparent standard be applied for deciding which among those employees will in fact be appointed. However, the decision need not hinge on the most meritorious. In other words, once it has been determined which candidates have the necessary knowledge and abilities, other criteria could be considered in determining which of the qualified candidates is actually appointed. The provisions of the bill are consistent with this conclusion.

Speaking personally on the issue, I think the merit principle as it is presently understood — that is, that we always appoint the most qualified person — is largely unworkable and the belief that it now happens is largely unfounded. As you say, we tend to go around the processes in order to get someone and deal with it quickly.

Often when we do have a competitive process, the person who gets the job is the person who does best in an interview. A lot of emphasis is put on the interview, and that is because that is the best way to defend if there is an appeal. You can have an interview and a series of questions and a marking scheme, and you can defend the marking scheme. All of this can be quite artificial. The interview can often be quite subjective. I think the result of this is that too often what you end up with is not the best person for the job but the best person at doing an interview. Sometimes the result is that you do not get someone who is the best person for the job because they did not do a good interview, or, even worse, you get someone who is not the best person for the job but they are the best person at doing the interview. As managers, we learn that we have to be careful in that respect, and I am sure every manager has hired someone who did a good job in the interview and did not turn out to be very good. The current system is not working at giving us the most qualified person. I think that is why we need to have the kind of system being proposed.

In summary, this reflects the conclusions of the consultative review of staffing. It should be remembered that those conclusions in turn reflected the ideas of a cross-section of stakeholders in the system. The flaws that appeared in the original bill, from my point of view, have been corrected largely by the House of Commons. I believe this bill, if passed, will enable government departments, working together with the bargaining agents, to put in place a fair and transparent staffing system that will ensure that Canada continues to reflect the values set out in the preamble.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Hynna.

Nous pensons que ceci devrait fonctionner assez rapidement. Nous pensions que les ministères devraient être chargés de répondre aux plaintes en premier lieu. Ces éléments sont inclus dans le projet de loi C-25.

Je voulais également parler du principe du mérite. Nous avons noté que puisque les employés semblent beaucoup critiquer le favoritisme dont se rendent coupables les gestionnaires quand il y a plus d'un employé qualifié pour une nomination, si l'on voulait que le processus soit juste, il fallait appliquer une sorte de norme transparente pour décider lequel des employés en question serait en fait nommé. Toutefois, il n'est pas nécessaire que la décision porte uniquement sur le mérite. Autrement dit, lorsque l'on a décidé des candidats qui ont les connaissances et aptitudes nécessaires, d'autres critères peuvent être envisagés pour décider du candidat qui sera en fait nommé. Les dispositions du projet de loi vont dans ce sens.

Personnellement, je pense que le principe du mérite tel qu'on l'entend aujourd'hui — à savoir, que l'on nomme toujours la personne la plus qualifiée — est essentiellement illusoire et qu'il est évident qu'il n'est pas appliqué. Comme vous l'avez dit, on tente de contourner le processus afin de nommer quelqu'un et de le faire rapidement.

Il arrive souvent que dans le contexte d'un concours, la personne qui obtient le poste est celle qui réussit le mieux à l'entrevue. On insiste beaucoup sur l'entrevue parce que c'est la meilleure façon de défendre une nomination en cas d'appel. On peut avoir une entrevue avec une série de questions et un système de notation qu'il est facile de défendre. Tout ceci peut être tout à fait artificiel. L'entrevue peut être très subjective. Le résultat est que, trop souvent, on se retrouve non pas avec la personne la plus compétente pour l'emploi mais celle qui a le plus brillé à l'entrevue. Le résultat est parfois que l'on ne nomme pas forcément la meilleure personne parce que celle-ci n'a pas brillé à l'entrevue et même parfois, et c'est pire, on se retrouve avec quelqu'un qui n'est pas le meilleur des candidats à l'emploi mais qui est celui qui a le mieux réussi à l'entrevue. Les gestionnaires apprennent à l'usage qu'il faut être prudent à cet égard et je suis certaine que tous les gestionnaires ont déjà embauché quelqu'un qui s'en était bien tiré à l'entretien et qui finalement ne faisait pas tellement l'affaire. Le système actuel ne nous donne pas forcément les gens les plus qualifiés. Aussi, je pense qu'il nous faut un système du type qui est maintenant proposé.

Voici donc en résumé les conclusions du processus de consultation sur la dotation. Je vous rappelle que ces conclusions reflètent le point de vue d'un éventail représentatif de parties prenantes dans le système. Les lacunes constatées dans le projet de loi initial ont à mon avis été dans l'ensemble corrigées par la Chambre des communes. Je crois que ce projet de loi, s'il est adopté, permettra aux ministères, en collaboration avec les agents de négociation, de mettre en place un système de dotation juste et transparent qui garantira que le Canada continue à refléter les valeurs énoncées dans le préambule.

**Le président:** Merci, madame Hynna.



**Senator Beaudoin:** I should like to turn to the question of the merit principle. I am a little bit surprised. It is true that the person who does the best at the interview may not necessarily be the best candidate, but it can happen. A person might have an excellent record but may not do well at the interview. If the person only interviews well, it will show, and you will not select that person.

**Ms. Hynna:** Yes, of course you are right. In many cases, you would not. In many cases, you would go beyond, and as you get to the executive level where there is less ability to appeal the interview becomes only one aspect. If you are doing a good staffing action, you would be looking at the record, you would be looking at references, and you would be meeting the person and talking to the person. You would be taking all of those things into consideration.

What happens under the current situation too often, particularly at the levels below executive where appeals are much more common, is that it is easier to defend your decision if your decision is based on the result of an interview and you have had a marking schedule and you put marks all over. If there is a challenge to that, you can show these were the answers they gave and this person got better marks on this, and therefore this is the person who gets the job. It is harder to defend something that you base on particularly references, which are often, in a sense, the most useful way of determining whether someone is good at doing a job.

The current system sets out very specific rules, and there has been jurisprudence that tells you the basis upon which can you look at whether or not the competition was carried out properly, and it pushes you into putting more emphasis on the interview than I think is appropriate.

The other thing is that it is taking so long. We are having so many non-competitive competitions because it is just such an awkward, difficult, long process that managers tend to try to avoid it. If you had a situation in which they participated in establishing the way you wanted to carry out your processes, I think they would be more ready to do it. The point has been made that managers as a whole have to work with the people they hire or the people they do not hire. Therefore, if you want to have a good working relationship with your employees, you have to manage in a fair, transparent and consistent manner. There are all kinds of reasons why managers will work in a fair, open, transparent way, as long as the incentives are not too strong the other way to avoid that, because it will present even greater problems. Once again, managers, like everyone else, are balancing things at all times.

**Senator Beaudoin:** We have an expression in French, "beau parleur, petit faiseur." I do not know if you have the equivalent in English.

**The Chairman:** Do not ask.

**Senator Beaudoin:** If it is only words, you detect that.

**Ms. Hynna:** You get better at it, yes.

**Le sénateur Beaudoin:** J'aimerais parler de la question du principe du mérite. Je suis un peu surpris. Il est vrai que la personne qui réussit le mieux à l'entrevue n'est pas forcément le meilleur candidat mais cela peut arriver. Quelqu'un d'autre peut avoir d'excellentes références mais ne pas réussir à l'entrevue. Si quelqu'un réussit seulement aux entrevues, cela se verra et on ne sélectionnera pas cette personne.

**Mme Hynna:** Bien sûr, vous avez raison. Dans bien des cas, cela ne suffirait pas. Très souvent, on irait au-delà et plus on approche du niveau de la direction, moins l'entrevue a d'importance. Si l'on s'acquitte bien de ses responsabilités de dotation, on examine le dossier, les références, on voit la personne et on lui parle. On prend tout ça en considération.

Ce qui arrive, toutefois, dans la situation actuelle, c'est que, trop souvent, en particulier aux échelons inférieurs à celui de la direction où les appels sont beaucoup plus courants, il est plus facile de défendre une décision si celle-ci repose sur les résultats d'une entrevue et si vous avez une grille de notation pleine de notes. Si quelqu'un vient contester cela, on peut montrer les réponses qui ont été données et prouver que cette personne a obtenu de meilleures notes et que c'est la raison pour laquelle elle a obtenu l'emploi. Il est plus difficile de défendre quelque chose que l'on fonde en particulier sur des références, qui sont souvent, dans un sens, la façon la plus utile de déterminer si quelqu'un fait bien un travail.

Le système actuel comporte des règles très précises et il y a une jurisprudence qui dit sur quelle base on peut se fonder pour dire qu'un concours s'est ou non déroulé convenablement et cela vous pousse, à mon avis, à insister plus sur l'entretien qu'il ne le faudrait.

L'autre chose est que cela prend très longtemps. Il y a tellement de concours sans concours parce que c'est un processus tellement long, complexe et laborieux que les gestionnaires essaient de l'éviter. S'ils participaient à l'élaboration du processus, je pense qu'ils seraient plus disposés à le mettre à exécution. On a dit que les gestionnaires dans l'ensemble doivent travailler avec les gens qu'ils embauchent ou les gens qu'ils n'embauchent pas. Aussi, si l'on veut avoir de bonnes relations de travail avec ses employés, il faut gérer de façon juste, transparente et cohérente. Il y a des tas de raisons pour lesquelles les gestionnaires travaillent de façon juste, ouverte et transparente tant que d'autres éléments ne le poussent pas à éviter cela parce que cela présentera des problèmes encore plus importants. Encore une fois, les gestionnaires, comme tout le monde, jonglent tout le temps avec des tas de choses.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous avons une expression en français, «beau parleur, petit faiseur». Je ne sais pas si vous avez l'équivalent en anglais.

**Le président:** Ne posez pas la question.

**Le sénateur Beaudoin:** Si ce ne sont que des mots, on s'en aperçoit.

**Mme Hynna:** À force, en effet.

**Senator Beaudoin:** For example, in the academic field, we judge someone by the judgment of his peers. That is probably the best system. In other words, if everyone in the same field arrives at the conclusion that that person is really the best, I think that is very strong. I come back to the thesis of Senator Bolduc. I think we should select the best person. There is no other rule, in my opinion. If there is only one candidate, it can be more difficult, but if there is a strong competition, the chances are the judgment at the end of the day will be a good one. The competition is certainly the thing to do and to have. I am not too afraid of beau parleur, petit faiseur, because we detect that after a while, even in the interview, if you have a very good question. However, the fact is that there are not many ways to find the best person. It is the judgment of those who are equal to that person.

**Ms. Hynna:** I agree with you that competitions are the best way in most circumstances, and I would certainly hope, with the system in place, that competition will continue to be used in most circumstances, and the widest competition that is possible within the efficiency and depending on what you are looking for and all these kinds of issues. I would hope that would be the case, and I would hope that the guidelines and framework policies established would reinforce the idea that this is the usual kind of thing, depending on the circumstances.

On the other hand, what also happens now, which can also be very frustrating to individuals, is that we all agree, even we as a peer, that this is the person who is best for the job, but because of the system, we are required to go through a long process that has a competition, and we enter into these competitions only to discover that there is someone who obviously has more direct and more specific experience. That competitive process can, on occasion, be unnecessary and frustrating for other people competing. You need to have some policies and values that say, "Look, it has to be fair and transparent." If you never have a competition, it is not fair.

**Senator Cordy:** Thank you for bringing your expertise to the committee. Along the same lines as Senator Beaudoin, I am looking at staffing selection that should be value-based. That certainly allows for more flexibility. Certainly some people are better at interviewing than others. Sometimes managers have to look at more than whether someone scores a 9.5 or a 9.2. Yet the feeling may be that the person with 9.2 is more of a team player, so we have to allow for flexibility.

Having said that, you also commented that the system should not try to transfer values into specific rules and processes. How difficult will it be to change the mindset of employers and employees in that regard?

Certainly it would be much easier for a manager to defend his or her decision if they could say, "Well, so-and-so scored a 10 out of 10," rather than saying, "I feel in my heart that this person would be the best employee to have."

**Le sénateur Beaudoin:** Par exemple, on fait juger les gens par leurs pairs. C'est probablement le meilleur système. Autrement dit, si tout le monde dans un même domaine arrive à la conclusion que cette personne est réellement la mieux placée, je pense que c'est très probant. Je reviens à la thèse du sénateur Bolduc. Je pense que nous devrions choisir le meilleur. Il n'existe pas à mon avis de meilleure règle. S'il n'y a qu'un candidat, ça peut être plus difficile, mais s'il y a une sérieuse concurrence, il y a des chances que la décision finale soit bonne. Le concours est certainement la solution. Je n'ai pas trop peur du beau parleur, petit faiseur, parce qu'après un certain temps, on s'en aperçoit, même au cours de l'entretien, si l'on pose une très bonne question. Toutefois, le fait est qu'il n'y a pas tellement de façons de trouver la meilleure personne. Seuls les gens qui sont égaux à cette personne peuvent en juger.

**Mme Hynna:** Je conviens avec vous que les concours sont, dans la plupart des cas, la meilleure façon de procéder, et j'espère évidemment que, dans le nouveau système, on continuera d'y recourir dans la plupart des cas et que le concours sera ouvert à autant de monde que possible dans les limites du raisonnable et selon ce qu'on recherche, etc. Je l'espère bien et j'espère que les lignes directrices et les politiques cadres établies confirmeront que c'est la façon normale de procéder, selon les circonstances.

Par contre, ce qui se produit également aujourd'hui et qui peut être très frustrant, c'est que nous sommes tous d'accord, même en tant que pairs, que telle personne est la mieux qualifiée pour le poste mais, du fait du système, il faut suivre tout un long processus au bout duquel on découvre que quelqu'un possède évidemment une expérience plus directe et plus spécifique que les autres. Ce processus de concours peut, à l'occasion, se révéler inutile et frustrant pour d'autres candidats. Il faut des politiques et valeurs qui reviennent à dire: «le processus doit être juste et transparent». S'il n'y a jamais de concours, ce n'est pas juste.

**Le sénateur Cordy:** Merci de partager vos connaissances avec le comité. Comme le sénateur Beaudoin, je pense que la sélection du personnel devrait être fondée sur des valeurs. Cela permet certainement plus de latitude. Il est évident qu'il y a des gens qui réussissent mieux aux entretiens que d'autres. Quelquefois, les gestionnaires doivent considérer autre chose que les notes de 9,5 ou 9,2. Ils peuvent avoir l'impression que le candidat qui obtient 9,2 travaillera mieux en équipe et il faut donc leur laisser une certaine latitude.

Cela dit, vous avez également indiqué qu'il ne faudrait pas qu'on essaie, par le biais du système, de transformer des valeurs en processus et règles spécifiques. Dans quelle mesure sera-t-il difficile de changer la façon de penser des employeurs et des employés à cet égard?

Il est évident qu'un gestionnaire aurait plus de facilité à défendre ses décisions s'il pouvait dire «telle ou telle personne a obtenu 10 sur 10» au lieu de «mon intuition me dit que cette personne-ci est la plus compétente».



We have had discussions over the past few days about bureaucratic patronage and feelings on behalf of the interviewee that the interview has not been set up before the person actually arrived. It may feel like the decision was made even before they arrived for their interview. How difficult will it be, if Bill C-25 passes, to change the mindset of those who are in the public service?

**Ms. Hynna:** I think it will take a lot of training. I remember when the bill was first introduced in the House of Commons; I was listening to the minister talk about the importance of training and development. If and when the bill passed, the minister said it would not be implemented immediately because a lot of work needed to be done.

I did say that the values should not be translated into processes. I meant permanent processes as set out in something. Obviously, every time I have a competition, I must have a process and that process should be established ahead of time. However, it should not be something that is always done just this way. The processes should be established by working together. You may want to review them every two years. You may have processes that will be used within this department for certain situations and other processes used differently. Yes, one must have processes. It is not fair nor transparent if one waits until after the fact to say that that was the process that was followed. That would be an abuse of authority and subject to appeal.

**Senator Kinsella:** I have learned many things about the public service from Ms. Hynna over the years. I wanted to ask a couple of questions. Ms. Hynna was assistant deputy minister at the Public Service Commission. I point that out because yesterday we discussed with some witnesses whether it is possible to have good communication between members of the Public Service Commission and the deputy minister community. Some seemed to be arguing that somehow one gets tainted if there is too much interaction.

I was arguing the other side of the coin, that indeed the Public Service Commission is able to function more effectively when many of its key leaders are persons with experience in the public service. The public service's line agencies and line departments are enriched by having people in their senior management category who have had experience in the public service.

The suggestion was made by one witness that the president of the new public service under Bill C-25 ought to be some old person who is at the end of his or her career. I just found that a horrific idea. I think the position is far too important not to have the most energetic, dynamic person.

Have you felt tainted in any way by having worked for the Public Service Commission and then gone back to line departments?

**Ms. Hynna:** No. Surely we learn over the years that, when we are in different positions, we wear different hats and we deal with things in different ways. I agree with you that the experience in departments is very important in central agencies. It helps when you go back from a line department to a central agency to have

Depuis quelques jours, nous discutons du favoritisme bureaucratique et du sentiment que peuvent avoir certaines personnes qui passent des entrevues que tout a déjà été décidé d'avance. Certaines personnes peuvent même avoir l'impression que la décision a été prise avant qu'elles se présentent à l'entrevue. Si le projet de loi C-25 est adopté, sera-t-il difficile de changer la façon de penser des fonctionnaires?

**Mme Hynna:** Je pense que ça demandera beaucoup de formation. Je me souviens du dépôt du projet de loi à la Chambre des communes; le ministre traitait de l'importance de la formation et du perfectionnement. Il a également indiqué que si le projet de loi était adopté, sa mise en pratique ne serait pas immédiate car elle nécessiterait beaucoup de travail.

Il est vrai que j'ai dit qu'il ne fallait pas transformer les valeurs en processus. J'entendais par là les processus permanents énoncés quelque part. Bien évidemment, chaque fois qu'il y a un concours, il faut que des processus qui aient été établis d'avance. Par contre, il ne faut pas procéder de façon statique. C'est le travail collectif qui doit permettre d'établir les processus, qui peuvent très bien être passés en revue une fois tous les deux ans. Certains processus peuvent être utilisés au sein d'un ministère dans certaines situations bien précises. Les processus sont nécessaires. Ce ne serait ni juste ni transparent de dire, après coup, «nous avons utilisé tel ou tel processus». Il s'agirait alors d'abus de pouvoir et on pourrait faire appel de la décision.

**Le sénateur Kinsella:** Grâce à Mme Hynna, j'en ai appris énormément sur la fonction publique au fil des ans. J'aurais quelques questions à poser. Mme Hynna était sous-ministre adjointe à la Commission de la fonction publique. Je le mentionne parce qu'hier nous avons essayé de déterminer, avec certains de nos témoins, s'il était possible d'avoir une bonne communication entre les membres de la Commission de la fonction publique et l'ensemble des sous-ministres. Certains ont indiqué que s'il y a trop d'interaction, on perd son objectivité.

Moi, j'ai avancé l'argument inverse, à savoir que la commission fonctionne plus efficacement quand un grand nombre de ses dirigeants ont travaillé au sein de la fonction publique. C'est un enrichissement pour les organismes et ministères opérationnels d'avoir d'anciens fonctionnaires occupant des postes de cadres supérieurs.

Un des témoins a suggéré que le président de la nouvelle Commission de la fonction publique prévue dans le projet de loi C-25 devrait être une personne âgée en fin de carrière. Cette idée m'a horrifié. Le poste est beaucoup trop important; il devrait être occupé par une personne des plus dynamiques et énergiques.

Avez-vous perdu de votre objectivité du fait que vous avez travaillé pour la Commission de la fonction publique pour ensuite retourner dans un ministère opérationnel?

**Mme Hynna:** Non. Avec le temps, on apprend quand on occupe différents postes, on joue différents rôles et par conséquent on réagit différemment. Il m'apparaît également que l'expérience acquise dans les ministères est très importante pour les organismes centraux. Cette expérience est très utile lorsque l'on passe d'un

had that experience. However, you will deal with issues from a different perspective at that time. I do not see any problem there.

**Senator Kinsella:** You briefed us on the consolidated review of staffing. When you were doing that work, did you look at the staffing experience and processes in the non-core public service? As a matter of fact, did you look at how some of the arm's-length organizations were doing their staffing?

**Ms. Hynna:** We did not look at any of the Crown corporations. We were doing that at just about the same time that the four agencies — like Parks Canada, Revenue Canada which is no longer called Revenue Canada — all became separate. Some issues came up in that respect, but we did not look to any of the Crown corporations.

**Senator Kinsella:** Do you think such a study ought to be done, and done soon, on staffing across, to use the terminology, the non-core areas of the public service?

**Ms. Hynna:** It would probably be a good idea. I agree with Senator Comeau that one of our important values is equity of access to jobs and contracts and other things in the public sector. It is public money and therefore the general public should have equity of access to that. It is an important thing to keep in mind. It is important to keep doing audits. The Crown corporations presumably have the same kinds of requirements as core public service.

**Senator Kinsella:** Our colleagues Senator Gauthier and Senator Comeau have often reminded us of the importance of the application of the Official Languages Act in all aspects of the Public Service of Canada. That is very important. Senator Beaudoin has underscored the constitutional requirements as well. However, both in terms of constitutional value — and I refer to section 27, Senator Beaudoin — and, in this instance, the Multiculturalism Act, there is a cross-government commitment to the promotion of multiculturalism in the Multiculturalism Act. It has found expression in the work of the Public Service Commission. How does it find expression in the non-core areas?

**Ms. Hynna:** It is not an easy issue to determine the importance of separate employers. If you are going to have some of the agencies and Crown corporations as separate employers and as separate agencies, to what extent do they need to be covered? Where do you draw the line? How do you ensure that some of values that cross all of them are applied?

I am not sure where the line should be drawn. I think it is not an easy one to do. Is the Public Service Commission the right one to oversee staffing practices in "separate employers"? Again, there are different ways of doing it. At what point does the mandate get so broad that it cannot be handled particularly well? Perhaps it is more important, as was suggested, to put together people who have certain expertise?

In my experience in government organization over the years, there are different ways of doing things. However you do them, there are certain sets of values and you have to make sure those are addressed. There is no one way that is best. Usually, they are

ministère opérationnel à un organisme central. Mais il est également vrai qu'on a alors une perspective différente. Pour moi, ce n'est pas problématique.

**Le sénateur Kinsella:** Vous nous avez parlé de l'examen consolidé sur la dotation. Lors de vos recherches, avez-vous étudié les expériences et processus en matière de dotation des organismes non essentiels de la fonction publique? Plus précisément, vous êtes-vous intéressée aux organisations indépendantes?

**Mme Hynna:** Nous n'avons étudié aucune société d'État. Nous effectuons notre enquête à l'époque où les quatre agences — comme Parcs Canada, Revenu Canada, qui a d'ailleurs changé de nom — sont devenues des entités distinctes. Il y a des questions qui ont été soulevées relativement aux sociétés d'État, mais nous ne les avons pas étudiées.

**Le sénateur Kinsella:** D'après vous, une telle étude devrait-elle être faite, et rapidement, afin d'étudier les pratiques de dotation des organismes non essentiels de la fonction publique?

**Mme Hynna:** Ce serait sans doute utile. Je partage le point de vue du sénateur Comeau: une de nos valeurs importantes, c'est l'égalité d'accès aux emplois, aux contrats et autres dans le secteur public. Il s'agit de fonds publics et, par conséquent, tous devraient avoir les mêmes chances d'y accéder. Il ne faut pas l'oublier. Il est également important de continuer les vérifications. Je suppose que les sociétés d'État ont les mêmes exigences que les organismes essentiels de la fonction publique.

**Le sénateur Kinsella:** Nos collègues les sénateurs Gauthier et Comeau nous ont souvent rappelé l'importance de l'application de la Loi sur les langues officielles à tous les niveaux de la fonction publique canadienne. C'est très important. Le sénateur Beaudoin a également souligné les exigences constitutionnelles. Par contre, au plan constitutionnel — et je me rapporte à l'article 27, sénateur Beaudoin — et, dans ce cas, de la Loi sur le multiculturalisme, tous les niveaux du gouvernement se sont engagés à promouvoir le multiculturalisme prévu par cette loi. Ceci se reflète d'ailleurs dans les travaux de la Commission de la fonction publique. Comment cela se reflète-t-il dans les organismes non essentiels?

**Mme Hynna:** Il est difficile de déterminer l'importance relative des employeurs distincts. Si on considère que certains organismes et certaines sociétés d'État sont des employeurs ou des organismes distincts, dans quelle mesure doivent-ils être couverts? Où se situe la ligne de démarcation? Comment s'assurer que les valeurs communes sont appliquées?

Je ne sais pas où se situe la démarcation. C'est difficile. La Commission de la fonction publique devrait-elle être chargée du contrôle des pratiques de dotation des employeurs distincts? Il existe plusieurs façons de faire. Quand le mandat devient-il trop important pour être mené à bien efficacement? Peut-être vaudrait-il mieux, comme on l'a d'ailleurs suggéré, regrouper des personnes qui ont un domaine d'expertise précis?

D'après mon expérience au sein de différents organismes gouvernementaux au fil des ans, je dirais qu'il existe différentes façons de procéder. Peu importe la méthode choisie, il existe certaines valeurs qu'il faut respecter. Il n'y a pas une méthode qui



just different. As long as you take into consideration the pros and cons and then deal with the downside of what you choose, that is the important thing to remember.

**Senator Kinsella:** Would you support an amendment to this proposed act that would amend particularly the PSCA and provide the PSE with jurisdiction to audit and review practices in the non-core areas?

**Ms. Hynna:** Audit and review only? I would not want them having authority for that staffing and the delegation as they have with audit and review. I do not know whether this is the best way to do it or whether there are other ways of getting that audit and review. I would have to think about the implications before I answered yes or no. Sorry. I think I would agree that there be some kind of audit and review.

**Senator Kinsella:** Do you have any views on whistle-blowing?

**Ms. Hynna:** I do not have any particular views. I suspect it is an issue that goes beyond this and, therefore, I think it is something that must be looked at. I know it is an important issue. I have views that it needs careful thought and that it probably goes beyond the issue of the administration of the public service and the human resource administration. Therefore, whether this is the best bill or a separate bill would be preferable, I do not know. I do not think I am in a position to state that.

**Senator Ringuette:** When was the review of the staffing process that began in 1996 completed?

**Ms. Hynna:** We just did what I would call the first stage. It was a six-month exercise. It started in January and was completed in about July of 1996. I have summarized a lot of the conclusions. I can get a copy of that report to the committee through the clerk, if you would like. I do not think they are easily obtained at the Public Service Commission anymore, but I certainly can try or else find a way of getting you a copy of the report.

We consulted with many people to find out the general approach and direction. We left it very general, without trying to get into the details of how to implement this. There was a lot more work to be done; in fact, a lot more work has obviously been done since then but not by the particular group I was involved with.

**The Chairman:** Why is the report not accessible at the PSC? You are not suggesting they shredded them?

**Ms. Hynna:** I do not know. They printed a certain number, they were used and people stopped asking for them, so it is not there. Undoubtedly, it is somewhere in the archives. There is a copy in the archives, but it probably is quicker to get it from me or, possibly, from the task force. They probably have a copy as well.

**Senator Ringuette:** You mentioned that you are now retired and have been doing some consulting work. How long have you been retired?

**Ms. Hynna:** I retired after doing that exercise in the fall of 1996.

soit meilleure que les autres. En général, elles sont tout simplement différentes. Ce qui est important, c'est de bien comprendre les avantages et les inconvénients et de bien gérer ces inconvénients.

**Le sénateur Kinsella:** Appuieriez-vous un amendement à ce projet de loi qui modifierait la Loi sur la Commission de la fonction publique pour déléguer à la CFP les pouvoirs de vérification et d'enquête concernant les organismes non essentiels?

**Mme Hynna:** Les pouvoirs de vérification et d'enquête uniquement? Je ne voudrais pas qu'il s'agisse également des pouvoirs en matière de dotation et de délégation. Je ne sais pas s'il s'agit là de la meilleure solution ou s'il y a d'autres façons d'assurer la vérification et les enquêtes. Avant de répondre, il faudrait que je prenne en compte toutes les répercussions. Je suis désolée. Par contre, je pense qu'il doit y avoir un système de vérification et d'enquête.

**Le sénateur Kinsella:** Que pensez-vous de la dénonciation?

**Mme Hynna:** Je n'ai pas de point de vue précis. Je pense qu'il s'agit d'une question qui va au-delà de ce qui nous intéresse et, par conséquent, il faudra l'examiner. Je sais que c'est une question importante. Je pense qu'il va falloir s'y attarder et que cette question va sans doute au-delà de l'administration de la fonction publique et des ressources humaines. Par conséquent, je ne sais pas si on devrait en traiter dans ce projet de loi ou dans un autre. Je ne suis pas en mesure de me prononcer.

**Le sénateur Ringuette:** Quand l'enquête sur les processus de dotation, qui a commencé en 1996, s'est-elle terminée?

**Mme Hynna:** Seule la première étape a été terminée. L'étude a duré six mois. Elle a débuté en janvier pour se terminer en juillet 1996, à peu près. J'ai résumé beaucoup des conclusions. Si vous le désirez, je pourrais vous faire parvenir un exemplaire de ce rapport, par le biais du greffier. Je pense qu'on ne peut plus en obtenir facilement de la Commission de la fonction publique, mais je serais ravie d'essayer ou d'en trouver ailleurs.

Nous avons consulté bien des personnes pour comprendre l'approche et la direction générales. Nous sommes restés au niveau des généralités, sans nous attaquer aux détails de la mise en pratique. Il restait beaucoup de travail; en fait, beaucoup de ce travail a été abattu depuis, mais pas par le groupe avec lequel je travaillais.

**Le président:** Pourquoi le rapport n'est-il pas disponible auprès de la Commission? Les rapports ont-ils été détruits?

**Mme Hynna:** Je ne sais pas. Un certain nombre d'exemplaires ont été imprimés et distribués, puis il n'y avait plus de demandes, donc ils n'y sont plus. Je suppose qu'on peut le retrouver dans les archives. Mais il est sans doute plus rapide de passer par moi ou par le groupe de travail, qui a sans doute un exemplaire du rapport également.

**Le sénateur Ringuette:** Vous avez indiqué que vous êtes maintenant retraitée et que vous travaillez comme consultante. Quand avez-vous pris votre retraite?

**Mme Hynna:** J'ai pris ma retraite après avoir terminé l'enquête à l'automne de 1996.

**Senator Ringuette:** Since your retirement, or, more specifically, in the last two years, have you been hired as a consultant with the Treasury Board?

**Ms. Hynna:** With the Treasury Board?

**Senator Ringuette:** Yes, or with PSC or with any institution related to Bill C-25?

**Ms. Hynna:** Regarding the Public Service Commission, I do coaching for executives and people on the verge of that. More than two years ago, I used to do what they call track record interviews related to the competitions for what was called the pre-qualified pool. They have, and I think they still have, a system where you can be pre-qualified to be considered and promoted to an assistant deputy minister position. They had quite an elaborate — and still do, although I am not involved in it at all — process for determining who would qualify for being in this pre-qualified pool. I had a contract to do some of that work.

I was on the Fryer task force, and my time there was paid for by Treasury Board. I now chair the Public Service Health Care Plan Trust, chosen by the unions and Treasury Board. The honorarium that I receive for that ultimately comes from Treasury Board, because Treasury Board funds that trust. I would have to say, yes, I have received money from both agencies, and other government departments since then.

**Senator Ringuette:** I guess that makes a point.

**Senator Comeau:** I want to be sure I understood your response to Senator Kinsella's question. You seemed to indicate that it was perfectly fine for a senior civil servant to be seconded from the regular civil service into a Public Service Commission senior role. Do I understand you correctly?

**Ms. Hynna:** Yes.

**Senator Comeau:** Let me play the devil's advocate for a moment. I should like to go back to comments made by various witnesses. I think Mr. Baker was one of them who said that we would need to have a very robust audit function of the PSC from now on in order for the system to work. However, the very people that this public service commissioner will now be auditing in a robust manner will eventually, once his or her term in the public service commission is over, go back to the civil service and will decide and will depend for career advancement on the very people that had to be audited in a very robust manner. Would this not create an incentive for that person, while wearing the commissioner's hat, to be very careful as to who is audited robustly and who is audited with a much more gentle manner?

**Ms. Hynna:** I would hope that people would have more trust in the ability of senior public servants to do the job they are asked to do at the time they are asked to do it. I feel the same way about the fact that I have had some contracts with Treasury Board and the Public Service Commission, and that in no way influences what I want to say about this particular bill. I happen to believe this. If I did not, I do not need contracts. I happen to have done

**Le sénateur Ringuette:** Depuis votre départ à la retraite, ou, plus précisément, dans les deux dernières années, avez-vous travaillé comme consultante pour le Conseil du Trésor?

**Mme Hynna:** Pour le Conseil du Trésor?

**Le sénateur Ringuette:** Oui, ou la Commission de la fonction publique, ou encore une institution ayant un lien avec le projet de loi C-25?

**Mme Hynna:** Pour ce qui est de la Commission de la fonction publique, je fais de l'encadrement pour les cadres dirigeants et pour les personnes qui s'apprentent à atteindre ce niveau. Il y a plus de deux ans, j'effectuais ce qu'on appelle des entrevues sur le rendement antérieur dans le cadre des concours ciblant le bassin préqualifié. Il existait, et je pense qu'il existe toujours, un système qui permettait d'être préqualifié pour être pris en compte et promu à un poste de sous-ministre adjoint. Le processus de sélection de ces candidats était très élaboré — il l'est toujours, mais je ne m'en occupe plus. J'ai donc obtenu un contrat pour effectuer une partie de ce travail.

J'ai fait partie du groupe de travail Fryer, et c'est le Conseil du Trésor qui a assumé le coût de mon travail. Je préside maintenant la Fiducie du régime de soins de santé de la fonction publique, et j'ai été choisie par les syndicats et par le Conseil du Trésor. Comme c'est le Conseil du Trésor qui finance cette fiducie, c'est le Conseil du Trésor qui paie mes honoraires. Je dirais donc, effectivement, que j'ai reçu de l'argent des deux organismes ainsi que d'autres ministères depuis.

**Le sénateur Ringuette:** Cela illustre bien la situation.

**Le sénateur Comeau:** Je voudrais m'assurer que j'ai bien compris votre réponse à la question du sénateur Kinsella. Vous avez dit qu'un haut fonctionnaire pouvait tout à fait quitter la fonction publique normale pour assumer un rôle de dirigeant au sein de la Commission de la fonction publique. Est-ce bien ce que vous avez dit?

**Mme Hynna:** Oui.

**Le sénateur Comeau:** Permettez-moi de me faire l'avocat du diable pendant un court instant. Je voudrais revenir sur des observations qui ont été formulées par différents témoins. Je pense que c'est M. Baker qui a indiqué qu'il nous faudrait dorénavant une fonction de vérification très robuste à la Commission pour que le système fonctionne bien. Par contre, ce sont les personnes qui feront l'objet d'une vérification robuste par le commissaire de la fonction publique qui, une fois que le mandat du commissaire sera terminé et qu'il aura réintégré la fonction publique, vont décider de son cheminement de carrière. Ne pensez-vous pas que cela incitera la personne qui occupe le poste de commissaire à se montrer robuste dans certains cas et beaucoup moins dans d'autres?

**Mme Hynna:** Il faudrait qu'on ait plus confiance aux fonctionnaires et en leur capacité d'effectuer leur travail en temps et lieu. J'applique le même raisonnement dans le cadre des contrats qui m'ont été donnés par le Conseil du Trésor et par la Commission de la fonction publique: cela n'a aucune influence sur les propos que je tiens au sujet du projet de loi. J'y crois. Si je n'y croyais pas... je n'ai pas besoin de ces contrats. J'ai moi-même fait



those kinds of things. I feel quite strongly that if I am in this job, then to do it well I have to take this particular position. I would think that if I do not do that job well, then my possibilities of future jobs in other parts of the government would not be considered because I would be seen as someone who did not do the job I was supposed to be doing when I had the opportunity to do it.

Let me add that one of the things we learn as public servants — and one of the values that I hope we have — is that we when are in a job, we do that job well. We move around from place to place. Often, we will move from one department to another, where there may be a conflict in these positions. When we move, we understand that and take a new position.

**Senator Comeau:** Following your logic, possibly the Auditor General could be an ADM or deputy minister, move from one line department of the civil service, come into the Auditor General's position and then go back. The Official Languages Commissioner could be handled in the same way, auditing various departments, and so on. Based on your logic, because all of these people are all fine individuals who have values, they would not be compromise in any way, shape or form, so let us trust them all.

**Ms. Hynna:** It is indeed within the realm of possibility that someone who is an Auditor General or the head of the Human Rights Commission or something else and who has an audit-type function at one point could then later on do a job that was not an audit function.

**Senator Comeau:** Okay. I think I have made my point. I just wanted to know how far you were suggesting that we, as parliamentarians, should trust that people not place themselves in that type of position. You are suggesting that we trust them entirely, completely. They can go from audit to somewhere and back and forward.

**Ms. Hynna:** I am just saying that I do not think there needs to be a rule about it. Not all individuals can be trusted completely. I think some people are able to make those distinctions of the role and find different roles.

**Senator Comeau:** I never suggested otherwise.

**Ms. Hynna:** I know that. I just do not think there needs to be a rule that says they may not. Whether or not what happened is another point of view, I just do not think there has to be a rule.

**Senator Comeau:** Again, not to put words in my mouth, I did not say that there should be a rule either.

**Ms. Hynna:** No.

**The Chairman:** On that note, we will conclude this part of our hearings. Thank you very much, Ms. Hynna. This was a very interesting perspective that you have brought and we are grateful for your input.

ce genre de choses. Je suis convaincu que pour bien faire mon travail il faut que j'adopte cette position. Il serait logique de penser que si mon travail n'est pas bien fait alors je n'aurais pas beaucoup de chances d'obtenir un poste ailleurs au gouvernement parce que j'aurais la réputation d'être une personne qui n'a pas bien fait son travail alors qu'elle en avait l'occasion.

En tant que fonctionnaires, nous apprenons — et j'espère que c'est une de nos valeurs — que quand nous occupons un poste, il faut bien faire son travail. Nous bougeons beaucoup. Souvent, d'un ministère à l'autre, il risque d'y avoir des conflits. Nous comprenons que c'est un des périls de la mobilité et nous changeons de poste.

**Le sénateur Comeau:** On pourrait donc en conclure qu'il serait possible que le vérificateur général soit sous-ministre ou sous-ministre adjoint, quitte un ministère hiérarchique de la fonction publique pour devenir vérificateur général et ensuite réintégrer la fonction publique. Il en va de même pour le commissaire aux langues officielles qui pourrait faire des rapports sur divers ministères, etc. Selon votre logique, parce que toutes ces personnes sont de bons citoyens, on voit leur nombre, elles ne risquent pas du tout d'être compromises; on devrait leur faire confiance.

**Mme Hynna:** Il est effectivement concevable qu'une personne comme le vérificateur général ou le président de la Commission des droits de la personne, par exemple, qui assume une fonction de vérification à un moment donné, puisse par la suite occuper un poste qui n'est pas relié à la vérification.

**Le sénateur Comeau:** Très bien. Je pense que vous comprenez où je veux en venir. Je voulais tout simplement savoir jusqu'à quel point vous pensez que nous, en tant que parlementaires, devrions faire confiance aux personnes qui se retrouvent dans un tel poste. Vous dites qu'on devrait leur faire entièrement confiance, qu'elles peuvent assumer des rôles de vérification, puis autre chose, et vice versa.

**Mme Hynna:** Je suis d'avis que ça ne devrait pas être réglementé. Il est évident qu'on ne peut pas faire entièrement confiance à n'importe qui. Certaines personnes sont en mesure de faire la différence entre les rôles.

**Le sénateur Comeau:** Je n'ai pas dit le contraire.

**Mme Hynna:** J'en suis consciente. Mais ce ne serait pas une bonne idée, il ne doit pas y avoir une bonne règle interdisant cette pratique. Il faudra voir ce que ça donne concrètement, mais il ne faudrait pas qu'il y ait une règle.

**Le sénateur Comeau:** Je ne voudrais pas qu'on interprète mal mes propos; je n'ai jamais dit qu'il faudrait qu'il y ait une règle.

**Mme Hynna:** Non.

**Le président:** Sur ce, nous allons conclure cette partie de nos audiences. Merci beaucoup, madame Hynna. Vos points de vue sont très intéressants et nous vous remercions de nous en avoir fait part.

Honourable senators, thank you very much again for your  
cooperati...

Honorables sénateurs, merci beaucoup de votre coopération.

The committee adjourned.

La séance est levée.

---



**Afternoon Session:**

*From the University of Ottawa:*

Professor Ed Ratushny, Law Professor and Consultant to the Human Rights Commission.

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Ms. Sheila Fraser, Auditor General of Canada;

Mr. Jean Ste-Marie, Assistant Auditor General;

Mr. Claude Brunette, Director.

*As individuals:*

Mr. Ercel Baker;

Ms. Martha Hynna.

**Séance d'après-midi:**

*De l'Université d'Ottawa:*

M. Ed Ratushny, professeur de droit et consultant à la Commission canadienne des droits de la personne.

*Du Bureau de la vérificatrice générale:*

Mme Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada;

M. Jean Ste-Marie, vérificateur général adjoint;

M. Claude Brunette, directeur.

*À titre personnel:*

M. Ercel Baker;

Mme Martha Hynna.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

## WITNESSES

### Morning Session:

*From the School of Public Administration, Dalhousie University:*

Professor Peter Aucoin.

*As individuals:*

Mr. Lloyd Francis, Former Speaker of the House of Commons;

Mr. Denis Desautels, Former Auditor general.

*From the Office of the Commissioner of Official Languages:*

Ms. Dyane Adam, Commissioner;

Mr. Guy Renaud, Director General, Policy and Communications Branch;

Mr. Gilbert Langelier, Director General, Special Investigations and Audits;

Ms. Pascale Giguère, Legal adviser.

*(Continued on previous page)*

## TÉMOINS

### Séance du matin:

*De l'École d'administration publique de l'Université Dalhousie:*

M. Peter Aucoin, professeur.

*À titre personnel:*

M. Lloyd Francis, ancien Président de la Chambre des communes;

M. Denis Desautels, ancien vérificateur général.

*Du Commissariat aux langues officielles:*

Mme Dyane Adam, commissaire;

M. Guy Renaud, directeur général, Direction générale des politiques et des communications;

M. Gilbert Langelier, directeur général, Enquêtes spéciales et vérifications;

Mme Pascale Giguère, conseillère juridique.

*(Suite à la page précédente)*







Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chair:*

The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Tuesday, September 16, 2003

Issue No. 14

**Eighth meeting on:**

Bill C-25, An Act to modernize employment and labour relations in the public service and to amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to make consequential amendments to other Acts

**APPEARING:**

The Honourable Lucienne Robillard, P.C., M.P.,  
President of the Treasury Board of Canada

**WITNESSES:**  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*

L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Le mardi 16 septembre 2003

Fascicule n° 14

**Huitième réunion concernant:**

Le projet de loi C-25, Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois

**COMPARAÎT:**

L'honorable Lucienne Robillard, c.p., députée,  
présidente du Conseil du Trésor du Canada

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Biron	Finnerty
* Carstairs, P.C.	Gauthier
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Chaput	(or Kinsella)
Comeau	Maheu
Doody	Mahovlich
Ferretti Barth	Oliver

### *\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Day substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*September 8, 2003*).

The name of the Honourable Senator Finnerty substituted for that of the Honourable Senator Phalen (*September 8, 2003*).

The name of the Honourable Senator Maheu substituted for that of the Honourable Senator Cordy (*September 8, 2003*).

The name of the Honourable Senator Biron substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*September 8, 2003*).

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth substituted for that of the Honourable Senator Milne (*September 8, 2003*).

The name of the Honourable Senator Chaput substituted for that of the Honourable Senator Furey (*September 15, 2003*).

The name of the Honourable Senator Doody substituted for that of the Honourable Senator Bolduc (*September 15, 2003*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-président:* L'honorable Joseph A. Day

et

Les honorables sénateurs:

Biron	Finnerty
* Carstairs, c.p.	Gauthier
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Chaput	(ou Kinsella)
Comeau	Maheu
Doody	Mahovlich
Ferretti Barth	Oliver

### *\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Day substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 8 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty substitué à celui de l'honorable sénateur Phalen (*le 8 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Maheu substitué à celui de l'honorable sénateur Cordy (*le 8 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Biron substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput (*le 8 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 8 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Chaput substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 15 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Doody substitué à celui de l'honorable sénateur Bolduc (*le 15 septembre 2003*).



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, September 16, 2003  
(23)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:01 a.m. this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Chaput, Comeau, Day, Doody, Ferretti-Barth, Finnerty, Gauthier, Kinsella, Mahovlich, Murray, P.C. and Oliver (12).

*Other senators present:* The Honourable Senators Beaudoin and Cools (2).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, and Stephen Laurent, Research Officers, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 13, 2003, the committee continued its consideration of Bill C-25, the Public Service Modernization Act.

**APPEARING:**

The Honourable Lucienne Robillard, P.C., M.P., President of the Treasury Board of Canada.

**WITNESSES:***From the Treasury Board of Canada:*

Jim Judd, Secretary of the Treasury Board and Comptroller General of Canada;

Monique Boudrias, Assistant Deputy Minister, Task Force on Modernizing Human Resources Management in the Public Service;

Michel LeFrançois, General Counsel, Task Force on Modernizing Human Resources Management in the Public Service.

*From the Department of Justice:*

William Pentney, Senior General Counsel, Public Law Policy Section, Policy Sector;

Henry L. Molot, Q.C., Senior General Counsel, Constitutional and Administrative Law.

*From the Canada Customs and Revenue Agency:*

Dan G.J. Tucker, Assistant Commissioner, Human Resources Branch;

Paul Burkholder, Deputy Assistant Commissioner, Human Resources Branch.

*From the Public Service Integrity Office:*

Dr. Edward Keyserlingk, Public Service Integrity Officer;

Pierre Martel, Executive Director.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 16 septembre 2003  
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 01, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Biron, Chaput, Comeau, Day, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Gauthier, Kinsella, Mahovlich, Murray, c.p., et Oliver (12).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin et Cools (2).

*Également présents:* MM. Guy Beaumier et Stephen Laurent, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Le sténographe officiel du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 13 juin 2003, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-25, Loi sur la modernisation de la fonction publique.

**COMPARAÎT:**

L'honorable Lucienne Robillard, c.p., députée, présidente du Conseil du Trésor du Canada.

**TÉMOINS:***Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Jim Judd, secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada;

Monique Boudrias, sous-ministre adjointe, Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique;

Michel LeFrançois, avocat général, Groupe de travail sur la modernisation des ressources humaines dans la fonction publique.

*Du ministère de la Justice:*

William Pentney, avocat général principal, Section des politiques en matière de droit public, Secteur des politiques;

Henry L. Molot, c.r., avocat général principal, Droit constitutionnel et administratif;

*De l'Agence des douanes et du revenu du Canada:*

Dan G.J. Tucker, sous-commissaire, Direction générale des ressources humaines;

Paul Burkholder, sous-commissaire délégué, Direction générale des ressources humaines.

*Du Bureau de l'intégrité de la fonction publique:*

M. Edward Keyserlingk, agent de l'intégrité de la fonction publique;

Pierre Martel, directeur exécutif.

The Honourable Lucienne Robillard made an opening statement and with Mr. Jim Judd, Ms. Monique Boudrias, Mr. William Pentney Mr. Henry L. Molot and Mr. Michel LeFrançois answered questions from members of the committee.

Mr. Dan G.J. Tucker made an opening statement and with Mr. Paul Burkholder answered questions from members of the committee.

Dr. Edward Keyserlingk made an opening statement and with Mr. Pierre Martel answered questions from members of the committee.

After discussion it was agreed that the committee would undertake clause-by-clause consideration of Bill C-25 on Wednesday September 17, 2003 at 6:15 p.m.

After discussion it was agreed that the committee return an amount of \$26,000 from its budget to the Committee on Internal Economy and Budgets.

At 11:44 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*

L'honorable Lucienne Robillard fait une déclaration et, avec l'aide de M. Jim Judd, de Mme Monique Boudrias, de M. William Pentney, de M. Henry L. Molot et de M. Michel LeFrançois, répond aux questions des membres du comité.

M. Dan G.J. Tucker fait une déclaration et, avec l'aide de M. Paul Burkholder, répond aux questions des membres du comité.

M. Edward Keyserlingk fait une déclaration et, avec l'aide de M. Pierre Martel, répond aux questions des membres du comité.

Après discussion, il est convenu que le comité examine le projet de loi C-25 article par article le mercredi 17 septembre 2003, à 18 h 15.

Après discussion, il est convenu que le comité remette une somme de 26 000 \$ de son budget au Comité de la régie interne et des budgets.

À 11 h 44, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, September 16, 2003

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-25, to modernize employment and labour relations in the public service and to amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to make consequential amendments to other acts, met this day at 9:01 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, today we will continue our study of Bill C-25. We will hear from the minister, Ms. Lucienne Robillard, President of the Treasury Board of Canada. We will also hear from several witnesses who will bring a particular perspective to our consideration of the bill.

[*Translation*]

First we will hear from officials from the Canada Customs and Revenue Agency.

[*English*]

From the Human Resources Branch, we have Mr. Dan Tucker, Assistant Commissioner, and Mr. Paul Burkholder, Deputy Assistant Commissioner.

[*Translation*]

These witnesses are appearing at the suggestion of our honourable colleague, Senator Jean-Robert Gauthier. Senator Gauthier drew our attention to the fact that the Agency has for some years been working under a system that is similar to that under consideration for the entire public service and all government departments under Bill C-25.

[*English*]

I invite Mr. Tucker to make a brief opening statement, after which I will turn it over to Senator Gauthier and, if time permits, to other members of the committee to make comments or ask questions.

Mr. Tucker, please proceed.

**Mr. Dan G.J. Tucker, Assistant Commissioner, Human Resources Branch, Canada Customs and Revenue Agency:** Honourable senators, it is a pleasure to speak to you today about the experiences of the Canada Customs and Revenue Agency, CCRA, as they relate to human resources modernization in the context of Bill C-25.

I would like to take a few minutes to describe the general context of the agency and then focus more specifically on our human resources management regime. One of the main reasons for the creation of the CCRA as a separate entity in the public service was that the change would lead to more innovative,

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 16 septembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, saisi du projet de loi C-25, Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion, et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, se réunit aujourd'hui à 9 h 01 pour examiner ledit projet de loi.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-25. Nous recevons la ministre, Mme Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor du Canada. Nous recevons également un certain nombre d'autres témoins qui apporteront un éclairage particulier à notre étude de ce projet de loi.

[*Français*]

Nous allons tout d'abord entendre les représentants de l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

[*Traduction*]

De la Direction générale des ressources humaines, nous accueillons M. Dan Tucker, sous-commissaire, et M. Paul Burkholder, sous-commissaire délégué.

[*Français*]

Ces témoins sont ici à la suggestion de notre honorable collègue, le sénateur Jean-Robert Gauthier. Le sénateur Gauthier attire notre attention sur le fait que l'Agence est depuis quelques années sous un régime qui se rapproche de celui envisagé pour toute la fonction publique et tous les ministères du gouvernement dans le cadre du projet de loi C-25.

[*Traduction*]

J'invite M. Tucker à faire ses remarques liminaires, après quoi je donnerai la parole au sénateur Gauthier et, si nous en avons le temps, à d'autres membres du comité pour faire des commentaires ou poser des questions.

Monsieur Tucker, vous avez la parole.

**M. Dan G.J. Tucker, sous-commissaire, Direction générale des ressources humaines, Agence des douanes et du revenu du Canada:** Honorables sénateurs, je suis très heureux d'avoir aujourd'hui l'occasion de vous parler des expériences de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), dans l'optique de la modernisation des ressources humaines que propose le projet de loi C-25.

J'aimerais consacrer quelques minutes au contexte général de l'Agence avant de vous parler plus précisément de notre régime de gestion des ressources humaines. L'un des principaux motifs ayant présidé à la création de l'ADRC, à titre d'entité distincte dans la fonction publique, a été le souci de donner aux Canadiens

client-centred service to Canadians. Our mission then and now is very clear: to promote compliance, whether in tax, trade, or at the border. Thus, two guiding themes characterize our organization and our measures of success: innovation and compliance.

Indeed, the vast majority of Canadians comply with their tax and customs obligations. We have responded to the challenges of 9/11, SARS and, most recently, the power outage in Ontario by maintaining the security of our borders and our services to Canadians.

On the innovation front, we are leaders in the area of e-commerce and on-line services.

CCRA was established in 1999 as a separate employer with the ability to develop its own human resources regime and policies in such areas as collective bargaining, staffing and recourse. I will describe some of the features of our human resources regime in a few minutes, but I wish to stress that our HR regime is an essential tool in helping the agency to achieve its results.

Simply put, our success is due primarily to the efforts of our employees, some 50,000 hard-working, dedicated men and women across the country, and to being able to tailor our HR practices to meet their needs in line with our business goals. This has been critical.

CCRA was also established with another unique feature as part of its overall governance regime. We have a board of management to advise and provide direction on the management of the agency, including its human resources management.

Members of the board, nominated by each province, are eminent Canadians, primarily from the business sector. They spend considerable time on human resources management, providing us with solid advice based on their expertise and knowledge. They also provide a valuable challenge function and support our efforts to improve and innovate.

Honourable senators, CCRA is one of the largest public institutions in Canada. As I mentioned, we have over 50,000 employees in all corners of the country. Over the next decade, we will see unprecedented change both in terms of the innovations we implement and in the workforce, as the baby boomer generation begins to retire in large numbers.

Helping the CCRA to adapt to these challenges and keeping its business and employee needs aligned requires a human resources regime that is flexible and responsive. We believe that the CCRA has a solid and forward-looking human resources regime to meet the challenges of the future.

un service plus novateur et davantage axé sur la clientèle. Notre mission, alors et aujourd'hui, est très claire: favoriser l'observation — fiscale, commerciale ou douanière. En conséquence, deux principes directeurs caractérisent notre organisation et servent à mesurer notre succès: l'innovation et l'observation.

En effet, la plupart des Canadiens se conforment à leurs engagements en matière d'impôt et de douane. Nous avons relevé les défis des événements du 11 septembre, la crise du SRAS et, plus récemment, la panne de courant en Ontario, en continuant d'assurer la sécurité de nos frontières et la prestation de nos services aux Canadiens.

Sur le plan de l'innovation, nous sommes des chefs de file dans le domaine du commerce et des services en ligne.

L'ADRC a été constituée en 1999 à titre d'employeur distinct doté de la capacité d'élaborer son propre régime et ses propres politiques des ressources humaines dans les domaines de la négociation collective, de la dotation et des recours. Je vais vous expliquer dans quelques minutes certaines des caractéristiques de notre régime des ressources humaines, mais je voudrais souligner que ce régime est un instrument essentiel pour l'Agence, pour lui permettre d'atteindre ses objectifs.

En clair, notre succès dépend essentiellement des efforts de nos employés — quelque 50 000 femmes et hommes travailleurs et dévoués, situés dans tout le Canada — et de notre capacité d'adapter nos pratiques des ressources humaines à leurs besoins, tout en tenant compte de nos objectifs opérationnels. Il s'agit là d'un élément critique.

Lorsqu'on a créé l'ADRC, on lui a aussi attribué une autre caractéristique unique pour son régime de fonctionnement global. Nous disposons effectivement d'un conseil de direction pour conseiller et orienter l'Agence dans sa gestion, notamment en ce qui concerne le régime de gestion des ressources humaines.

Les membres du conseil, nommés par chacune des provinces, sont d'éminents Canadiens issus principalement du monde des affaires. Ils consacrent énormément de temps à la gestion des ressources humaines, nous prodiguant de judicieux conseils basés sur leur expertise et sur leurs connaissances. Ils assurent aussi une précieuse fonction de vérification de nos hypothèses et soutiennent nos efforts d'amélioration et d'innovation.

Honorables sénateurs, l'ADRC est l'une des plus grosses institutions publiques au Canada. Comme je l'ai déjà mentionné, nous avons plus de 50 000 employés dans tous les coins du pays. Au cours de la prochaine décennie, nous serons témoins de changement sans précédent, en raison des innovations que nous mettons en oeuvre et étant donné la composition de notre effectif, au moment où la génération du «baby-boom» part à la retraite par cohortes importantes.

Pour aider l'ADRC à relever ces défis et pour maintenir l'adéquation entre ses besoins opérationnels et les besoins de ses employés, le régime des ressources humaines doit être souple et adapté. Nous croyons que l'ADRC a un régime des ressources humaines solide et dynamique et que c'est celui qu'il nous faut pour relever les défis de l'avenir.



Since 1999 we have made good progress in implementing our unique regime, but it is evident that cultural change of this nature in an organization of this size does take time. It requires significant investments in engaging managers, human resources professionals, employees and their representatives in consultations, design teams and training.

Some of our more tangible achievements include: a conflict resolution system that allows employees to resolve workplace issues in an interest-based fashion; a performance management system for all employees and management with a particular focus on effective people management; a corporate culture of continuous learning, with significant investment in training and educational assistance; the creation of a cohesive management group to recognize the significant management responsibilities they share and to assist in leading change on the frontline; a collective bargaining regime, in which we can and do negotiate collective agreements that support the business and employee needs of the CCRA; a new capacity to target our external recruitment supported by technology and simplified processes; the development of a staffing and recourse regime that is less administrative and adversarial and that promotes values, accountability of managers and dialogue; a streamlined staffing program whereby the time to hire staff has been reduced; and a strategic and management-led employment equity program resulting in a strong record of representation of designated groups.

The results of the 2002 CCRA employee survey demonstrate an increased level of satisfaction with the agency as an employer and as a place to work. The figures show that 94 per cent of respondents are committed to making their organization successful — an increase of 8 per cent from the 1999 survey; 86 per cent believe that the organization is a good place to work; and 85 per cent believe they are treated with respect. While work remains to be done, these results signal that the organization is moving in the right direction.

Allow me to say a few words now about our tailored staffing program under the authority of the Canada Customs and Revenue Agency Act. The cornerstone of our staffing program is a set of eight staffing principles including competency, fairness, transparency, non-partisanship, representativeness, productiveness, adaptability and efficiency. These principles are enshrined in the agency's corporate business plan and its policy framework.

We have a sound policy framework approved by our board of management for the staffing program that governs the recruitment and promotion of staff. Staffing authority is delegated to managers at the lowest level in the organization, but not without the appropriate checks and balances. For example, managers have staffing accountability contracts and

Depuis 1999, nous avons accompli des progrès notables dans la mise en oeuvre de notre régime unique des ressources humaines, mais il est évident qu'un tel changement de culture, dans une organisation de la taille de celle de l'ADRC exige un certain temps. Cela nécessite d'importants investissements pour amener les gestionnaires, les professionnels des ressources humaines, les employés et leurs représentants à participer à des consultations et des équipes de conception, et à suivre de la formation.

Je me permets de mentionner les quelques réalisations concrètes suivantes: un système de règlement des différends qui permet aux employés de résoudre des problèmes de travail à la satisfaction des parties; un régime de gestion du rendement à l'intention de l'ensemble des employés et des gestionnaires, qui met l'accent sur la gestion efficace axée sur les personnes; la culture institutionnelle d'apprentissage continu soutenue par un investissement important dans la formation et l'aide aux études; la création d'un groupe de gestion homogène, afin de reconnaître les responsabilités considérables des gestionnaires et de nous permettre d'intervenir au premier niveau hiérarchique pour gérer le changement; un régime de négociation collective nous permettant de négocier nos propres conventions collectives afin de répondre aux exigences des opérations et des employés de l'Agence; la capacité de diriger maintenant notre recrutement externe vers des cibles précises grâce, entre autres, à la technologie et des procédures simplifiées; la mise en place d'un régime de dotation et de recours qui repose moins sur l'administration et le conflit et davantage sur les valeurs, la responsabilisation des gestionnaires et le dialogue; un programme de dotation simplifié qui a réduit le temps d'embauche; et enfin un programme stratégique d'équité en matière d'emploi piloté par la direction, entraînant une forte représentation des groupes désignés.

Les résultats du sondage de 2002 auprès des employés de l'ADRC montrent une augmentation du niveau de satisfaction face à l'Agence en tant qu'employeur et comme milieu de travail. Les chiffres indiquent que 94 p. 100 des répondants sont décidés à contribuer aux succès de cette organisation — une augmentation de 8 p. 100 par rapport au sondage de 1999; 86 p. 100 des répondants nous ont dit que l'Agence offrait un milieu de travail intéressant; et 85 p. 100 d'entre eux sont d'avis qu'ils sont traités avec respect. Bien qu'il y ait encore du travail à faire, ces résultats indiquent que l'organisation s'est engagée dans la bonne direction.

Permettez-moi de vous parler brièvement de notre programme de dotation sur mesure que la Loi sur l'ADRC nous a permis de mettre en place. Les huit principes de dotation, soit la compétence, l'équité, la transparence, la neutralité politique, la représentativité, la productivité, l'adaptabilité et l'efficacité, constituent la pierre angulaire de notre programme de dotation. Ces principes font partie intégrante du plan d'entreprise et du cadre stratégique de l'Agence.

Nous nous sommes munis d'un cadre stratégique éclairé, approuvé par notre conseil de direction, pour le programme de dotation qui régit le recrutement et la promotion du personnel. Le pouvoir de dotation est délégué aux gestionnaires au niveau le plus bas de l'organisation, mais non sans les mécanismes de vérification et de contrepoids appropriés. Par exemple, les

they undergo mandatory training. As well, the exercise of staffing authority is subject to ongoing monitoring and periodic evaluations by our audit program.

Our recourse system requires that our hiring managers be accountable to provide feedback to candidates on how they were treated in the staffing processes and how the principles were applied. Recourse for candidates is available at each stage in the selection process, and corrective actions can be taken at each stage, rather than waiting until the end of the process. Also, candidates have access to independent third party review for complaints on internal promotions on the grounds of whether the decision was arbitrary. We also have a Federal Court decision that supports the fairness of our recourse process.

I have talked about the importance of our human resources regime in helping CCRA to achieve its business goals to date, and in having the ability to adapt that regime as changes and business needs occur. This will be all the more important during the next decade. Our regime is flexible, but it is also balanced by appropriate checks and balances: a board of management that approves and oversees HR policies; a robust internal audit program; reviews by the Public Service Commission; effective grievance and recourse processes; and periodic surveys and other pulse checks.

Some portions of Bill C-25 will apply to the CCRA, in particular, the labour relations provisions as they apply to separate employers, and the provisions regarding the political rights of public servants. CCRA will, however, continue to have its own staffing program. We believe, based on our own experience as an agency and previously as a department subject to the public service human resources management regime, that the provisions relating to such subjects as training, staffing and recourse in Bill C-25 are in keeping with providing government departments with additional flexibility and tools for a more responsive and tailored human resources regime.

[Translation]

**Senator Gauthier:** The reason I have taken an interest in your Agency is that for some years now, the government has been carrying out transfers to agencies such as yours and other organizations. I am thinking here of Canada Post, for example, which is a large organization. Last week you were called structural heretics. Professor Hodgson told us that even though you are part of the public service as a whole, you are not subject to the same regulations as the vast majority of public servants are. I found that intriguing, because I live in Ottawa. I often hear comments made by public servants. The comments I have heard

gestionnaires sont dotés de contrat de responsabilisation en matière de dotation et ils suivent une formation obligatoire. En outre, l'exercice des pouvoirs de dotation est soumis à une surveillance constante et à des évaluations périodiques par les spécialistes de notre programme de vérification.

Notre régime de recours exige que nos gestionnaires embaucheurs rendent des comptes aux candidats sur la façon dont ils ont été traités au cours du processus de dotation et sur la façon dont les principes ont été appliqués. Les candidats ont des recours à chaque étape du processus de sélection et des mesures de correction peuvent être prises à chaque étape, plutôt qu'uniquement à la fin du processus. En outre, les candidats ont accès à une révision par un tiers indépendant en cas de plaintes concernant les promotions internes, afin d'établir s'il est possible que la décision ait pu être arbitraire. De plus, une récente décision de la Cour fédérale a reconnu le caractère équitable de notre procédure de recours.

J'ai parlé de l'importance de notre régime des ressources humaines pour aider l'ADRC à atteindre ses objectifs opérationnels jusqu'à maintenant et lui donner la capacité d'adapter ce régime aux changements qui se présentent et aux besoins opérationnels. Ce sera encore davantage le cas, au cours de la prochaine décennie. Notre régime est souple, mais il est également équilibré par les vérifications et par les contrepoids nécessaires: un conseil de direction qui approuve et surveille les politiques en matière de ressources humaines, un programme de vérification interne rigoureux, des examens par la Commission de la fonction publique, des procédures de traitement des griefs et de recours efficaces, des examens périodiques et d'autres «survol de reconnaissance».

Certaines parties du projet de loi C-25 s'appliqueront à l'ADRC, en particulier les dispositions relatives aux relations de travail concernant les employeurs distincts et les dispositions concernant les droits politiques des fonctionnaires. Néanmoins, l'ADRC continuera d'avoir son propre programme de dotation. Nous croyons, à la lumière de notre expérience à titre d'agence et de l'expérience antérieure à titre de ministère assujéti au régime de gestion des ressources humaines de la fonction publique, que les dispositions du projet de loi C-25 afférentes à des aspects tels que la formation, la dotation et les recours sont appropriées pour ce qui est de fournir aux ministères fédéraux la souplesse et les outils supplémentaires qui leur permettront d'offrir un régime des ressources humaines plus souple et mieux adapté.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** La raison pour laquelle je suis intéressé à votre agence est que depuis quelques années, le gouvernement a effectué des transferts à des agences comme la vôtre et à d'autres organisations. Je pense à Postes Canada, par exemple, une grosse organisation. On vous a appelé la semaine dernière hérétiques structurels. Le professeur Hodgson a dit que vous faisiez partie de l'ensemble des fonctionnaires mais que vous n'étiez pas soumis aux mêmes règlements que la majorité d'entre eux. Cela m'a intrigué parce que je vis à Ottawa. J'entends souvent des commentaires des fonctionnaires. Ceux que j'entends sur



about the Canada Customs and Revenue Agency are positive. I am wondering how they have succeeded in maintaining social and labour peace, whereas the Public Service of Canada —

[English]

— what you call the core public servants who are having difficulty. Bill C-25 addresses some of these issues. In my humble opinion, they have followed some of the steps you have taken and that are being proposed in Bill C-25.

I have several points of concern, one of which is that you are not subject to the merit principle. Another concern is that you are not subject to the accountability that normally applies to the public service. Yet another concern is that you are not subject to the auditing by the Auditor General. Am I correct in that? Perhaps you would deal with those concerns one at a time, starting with the merit principle.

**Mr. Paul Burkholder, Deputy Assistant Commissioner, Human Resources Branch, Canada Customs and Revenue Agency:** As to the merit principle, our legislation has provided us with direction to establish a staffing program. We are also directed in the legislation to establish certain principles, and those principles must be compatible with those applicable to the rest of the public service.

We operate our system on the basis of ensuring that we are able to attract and recruit qualified, competent staff, and we follow our processes in that regard. Our focus is on individual merit. When candidates apply for positions we assess their qualifications against sets of competencies and skills. From within the pool of those qualified candidates we have assessed in significant detail, we can choose individuals who meet the particular business or other requirements of the job.

The choice is based on individual merit. It is not based on a formalized ranking of one candidate against another. We determine the essential qualifications and our managers are able to look at the business requirements. Matters such as employment equity will come into play when we consider the pool of qualified candidates and we want to select the right fit for the particular job.

It is key to note that in establishing those principles, we went through a significant exercise with our employees and with our managers in setting up our staffing program. We had an extensive process of consultation. The principles that Mr. Tucker outlined were developed in concert with our managers. They are very much owned by our managers and they often speak of them. As

l'Agence de revenu Canada sont positifs. Je me demande comment ils ont réussi à maintenir la paix sociale, la paix dans le domaine du travail et que la fonction publique du Canada, l'ensemble du...

[Traduction]

... c'est-à-dire ceux qu'on pourrait appeler la fonction publique de base connaissent certaines difficultés à l'heure actuelle. Le projet de loi C-25 apporte des solutions à certains problèmes. À mon humble avis, ils ont justement pris un certain nombre des mêmes mesures que vous et que propose le projet de loi C-25.

J'ai plusieurs préoccupations, entre autres le fait que vous ne soyez pas tenus de respecter le principe du mérite. Je trouve également inquiétant que vous ne soyez pas soumis au même régime de responsabilisation qui vise l'ensemble de la fonction publique. Je trouve également préoccupant que vous ne soyez pas assujettis aux vérifications effectuées par la vérificatrice générale. Ai-je raison d'affirmer cela? Peut-être pourriez-vous répondre à mes préoccupations une à la fois, en commençant par le principe du mérite.

**M. Paul Burkholder, sous-commissaire délégué, Direction générale des ressources humaines, Agence des douanes et du revenu du Canada:** En ce qui concerne le principe du mérite, la loi qui régit nos activités nous a orientés pour ce qui est de l'établissement d'un programme de dotation. La loi prévoit également certaines exigences en ce qui concerne l'établissement de certains principes, et le fait est que ces principes doivent être compatibles avec ceux qui s'appliquent à l'ensemble de la fonction publique.

L'objectif fondamental de notre régime est de nous assurer de pouvoir attirer et maintenir en poste des employés qualifiés et compétents, et nos procédures sont structurées en conséquence. Ainsi nous mettons l'accent sur le mérite individuel. Lorsque des candidats posent leur candidature à un poste, nous évaluons leurs qualités par rapport à toute la série des compétences et qualités requises. Ainsi nous pouvons, parmi tous les candidats qualifiés que nous avons évalués en détail, choisir ceux qui répondent aux exigences fonctionnelles ou autres du poste.

Notre choix est fondé sur le mérite des candidats individuels. Il n'est pas fondé sur un classement ou une évaluation officielle des candidats les uns par rapport aux autres. Nous définissons les qualités essentielles et nos gestionnaires sont ensuite chargés de déterminer en quoi consistent les exigences fonctionnelles. Des facteurs tels que l'équité en emploi entrent en ligne de compte lorsque nous examinons les compétences de notre bassin de candidats qualifiés et que nous essayons de choisir la personne dont les qualités et compétences cadrent le mieux avec les exigences du poste en question.

Il convient de vous faire remarquer qu'en établissant ces principes, nous avons participé, avec nos employés et nos gestionnaires, à un exercice de grande envergure en vue de l'établissement de notre programme de dotation. Nous avons organisé de grandes consultations. Les principes énoncés par M. Tucker ont été élaborés de concert avec nos cadres. Ces

**Mr. Tucker** mentioned, we built significant checks and balances into the process to ensure that our managers exercise their staffing accountability in a good fashion.

**Senator Gauthier:** I am sorry to interrupt you but we do not have much time.

Is yours a federal institution by definition?

**Mr. Tucker:** It is, as a federal institution, very much part of the public service, but it is a separate employer.

**Senator Gauthier:** You do not come under the Treasury Board; you are independent.

**Mr. Tucker:** In terms of our human resources and administrative policies, our board of management approves our policies, that is correct, senator.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Let me ask you a specific question: do you negotiate and then set your classification standards, or do you negotiate them after the fact?

**Mr. Tucker:** That is a management right and we set our own classification standards. Because we are a separate employer, employee wages are negotiated with the unions.

**Senator Gauthier:** Do you have a bilingualism bonus?

**Mr. Tucker:** Yes, the same bilingualism bonus.

**Senator Gauthier:** A bonus of \$800 which is not negotiable and has been the same for 25 or 30 years.

**Mr. Tucker:** Yes, it is the same bonus. We can review it and decide whether we want to change similar policies. We have exactly the same bonus as the Public Service.

[English]

**Mr. Burkholder:** In the context of federal public institutions, we are subject to the same legislation — the Human Rights Act, the Employment Equity Act and we also come under the Public Service Staff Relations Act. We are very much a federal institution in that sense, and have very similar responsibilities under those statutes.

**Senator Gauthier:** Who audits your books?

**Mr. Tucker:** The Auditor General of Canada. They also express an opinion on our financial statements.

**Senator Gauthier:** Do you not report to Parliament regularly?

**Mr. Tucker:** We do. In keeping with the Canada Customs and Revenue Act, a corporate business plan is tabled, as well as an annual report.

derniers en sont véritablement les auteurs et ils en parlent souvent. Comme vous l'expliquait M. Tucker, nous avons également prévu dans notre démarche des freins et contrepoids considérables pour nous assurer que nos gestionnaires exercent de manière appropriée leurs pouvoirs en matière de dotation.

**Le sénateur Gauthier:** Excusez-moi de vous interrompre, mais nous n'avons pas beaucoup de temps.

L'Agence est-elle considérée comme une institution fédérale?

**M. Tucker:** Oui et elle fait partie intégrante de la fonction publique, tout en étant un employeur distinct.

**Le sénateur Gauthier:** Donc, vous ne relevez pas du Conseil du Trésor; vous êtes indépendants.

**M. Tucker:** S'agissant de nos politiques en matière de ressources humaines et d'administration, c'est à notre conseil de gestion d'approuver nos politiques. Donc, vous avez raison, sénateur.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Une question pointue: négociez-vous ou établissez-vous vos normes de classification et les négociez-vous après.

**M. Tucker:** C'est un droit de gestion et nous établissons nos propres normes de classification. Les salaires des employés, comme employeur distinct, sont négociés avec les syndicats.

**Le sénateur Gauthier:** Avez-vous une prime au bilinguisme?

**M. Tucker:** Oui, la même prime au bilinguisme.

**Le sénateur Gauthier:** Un montant de 800 dollars, non négociable et fixe depuis 25 ou 30 ans.

**M. Tucker:** Oui, c'est la même prime. Nous pouvons réviser et déterminer si l'on veut changer des politiques semblables. Nous avons exactement la même prime que celle de la fonction publique.

[Traduction]

**M. Burkholder:** En tant qu'institution publique fédérale, nous sommes régis par les mêmes lois — la Loi sur les droits de la personne, la Loi sur l'équité en matière d'emploi, et la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique. Donc, en ce sens-là, nous sommes tout à fait une institution fédérale, et nous exerçons des responsabilités semblables aux termes de ces lois.

**Le sénateur Gauthier:** Qui est chargé de vérifier vos livres?

**M. Tucker:** La vérificatrice générale du Canada. Le Bureau de la vérificatrice émet également une opinion sur nos états financiers.

**Le sénateur Gauthier:** N'êtes-vous pas tenus de faire rapport au Parlement régulièrement?

**M. Tucker:** Nous le faisons. Conformément à la Loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada, nous sommes tenus de déposer un plan d'activités, de même qu'un rapport annuel.



**Senator Gauthier:** My last question concerns the number of grievances. Has the number of complaints decreased since you became an agency? Could you give us some facts on that?

**Mr. Tucker:** Perhaps my colleague can give us some statistics related to staffing. However, in terms of the overall labour relation grievances, I think we find those to be in another category, and we need to analyze them to determine the reasons for those grievances. I cannot say that labour relations grievances per se have gone down. What I can say is that, our public service employee survey indicates some significant improvements in the way employees feel about working in the Canada Customs and Revenue Agency. Perhaps my colleague has some statistics.

**Mr. Burkholder:** Before the agency came into being, we had approximately 700 significant appeals that came under the provisions of the Public Service Employment Act. Our recourse provisions are now structured differently. Our managers become involved at individual levels and discuss the issues with the employees. We also have an independent review committee that looks at staffing grievances. The number of cases that go to third parties is less than the number we had with the appeal process. We have many interventions.

**Senator Gauthier:** Do you have an independent tribunal?

**Mr. Burkholder:** It is an independent third party review that looks at significant issues in the staffing process.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Who is responsible for language promotion in the agency?

**Mr. Tucker:** The same people as in the Public Service, including private firms.

[English]

**Senator Gauthier:** Are you saying that you can hire somebody who does not meet the language requirements of the job and you can send him or her for training for two years or so?

**Mr. Tucker:** Yes, a manager is required to determine whether we want to use imperative staffing; that is, establish that the language requirements are met prior to staffing, or not. Essentially, we are trying to increase that level of competence. It is always a management decision that has to be taken.

**Senator Kinsella:** In your testimony a few moments ago, you made reference to your employee survey. I am rather astonished that, by my calculation, some 2,500 of your employees believe that they are not treated with respect. You tell us that only

**Le sénateur Gauthier:** Ma dernière question concerne le nombre de griefs que vous avez à traiter. Depuis que vous êtes devenus agence, le nombre de plaintes a-t-il diminué? Pourriez-vous nous éclairer à ce sujet?

**M. Tucker:** Mon collègue pourrait peut-être vous donner quelques statistiques concernant la dotation. Mais du point de vue des griefs liés aux relations de travail dans leur ensemble, en ce qui nous concerne, ces griefs-là sont d'un autre type, et il nous faut donc les analyser pour déterminer les raisons qui ont pu motiver ces griefs. Je ne suis pas en mesure de vous dire que le nombre de griefs liés aux relations de travail a diminué. Ce que je peux vous dire, par contre, c'est que le sondage mené auprès des employés de la fonction publique fait état d'une amélioration importante en ce qui concerne le degré des employés de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Mon collègue pourrait peut-être vous donner quelques statistiques.

**M. Burkholder:** Avant la création de l'Agence, nous avions reçu environ 700 appels interjetés conformément aux dispositions de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Nos dispositions en matière de recours sont structurées différemment à l'heure actuelle. Nos gestionnaires participent au processus à leur niveau individuel et discutent des problèmes avec les employés concernés. Nous avons également un comité d'examen indépendant qui étudie les griefs en matière de dotation. Le nombre de dossiers confiés à des tiers est inférieur au nombre que nous avions à traiter au moment où la procédure d'appel était toujours en vigueur. Les interventions prévues sont donc nombreuses.

**Le sénateur Gauthier:** Avez-vous accès à un tribunal indépendant?

**M. Burkholder:** Nous avons une procédure d'examen par un tiers indépendant qui permet l'examen de questions importantes liées au processus de dotation.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Qui est responsable de la promotion linguistique à l'Agence?

**M. Tucker:** Ce sont les mêmes personnes que celles de la fonction publique, incluant les firmes privées.

[Traduction]

**Le sénateur Gauthier:** Vous dites donc que vous pourriez engager quelqu'un qui ne répond pas aux exigences linguistiques du poste et que vous pourriez lui faire suivre un programme de formation pendant deux ou trois ans?

**M. Tucker:** Oui, un gestionnaire est tenu de déterminer dans quelle mesure il convient d'avoir recours à la dotation impérative — c'est-à-dire de prévoir que les conditions linguistiques du poste soient satisfaites avant la dotation du poste. Nous essayons de faire relever le niveau de compétence linguistique. Mais c'est une décision qui est toujours prise par la direction.

**Le sénateur Kinsella:** Il y a quelques instants, vous avez parlé d'un sondage mené auprès des employés. Je trouve étonnant — si mon calcul est bon — que quelque 2 500 employés de l'Agence estiment qu'ils ne sont pas traités avec respect. Vous nous dites

85 per cent believe that they are treated with respect and that you have 50,000 employees. Therefore, 2,500 seem to perceive difficulties and 14 per cent do not believe that your organization is a good place to work.

In the United States, after September 11, 2001, the customs responsibility was moved from the Department of the Treasury to Homeland Security. I suspect that that has created a significant cultural change for the United States customs officials. Has that impacted on Canadian customs and your mission and philosophy, because you work so closely with the United States' customs officials?

With this high level of dissatisfaction and this shift of your colleagues in the United States, the opportunities for abuse and wrongdoing may very well increase. Therefore, I would like to have your reaction as to what you would see from the management of the organization perspective in terms of managing your agency in an ethical and a value-based manner. Would you support applying modern whistle-blowing legislation to your agency?

**Mr. Tucker:** I will respond first to your concerns about the employees within our organization.

It is important to try to improve how employees feel in an organization. Our public service employee survey from 2002 demonstrates some significant improvement from 1999. I will give a few examples. There has been an increase of 25 per cent of employees who feel that management will resolve their concerns, and an increase of 19 per cent of those who feel that we support their career development. There has been an increase of 15 per cent who say that their work is clearly identified against clearly identified goals.

No organization is perfect. As a member of a large organization you strive to be as perfect as you can, to listen to employees and to improve the process. We have been trying to do that through consultations and other efforts since we became an agency. We have also instituted a particular focus on people management, that is, of how we manage and work with people.

I have some difficulty in commenting on the Homeland Security and how it relates to our organization. That is a question that is perhaps more related to what legislators might have to determine.

With regard to whistle-blowing, it is important that employees have a clear code of ethics and values. They should know what is expected of them. Since becoming an agency, we have established a clear code of ethics and values and communicated that to

que seulement 85 p. 100 d'entre eux sont d'avis qu'on les traite respectueusement et que vous avez 50 000 employés en tout. Par conséquent, 2 500 d'entre eux semblent y voir un problème et 14 p. 100 de votre effectif ne sont pas d'avis que l'Agence offre un bon milieu de travail.

Aux États-Unis, après le 11 septembre 2001, les responsabilités en matière de douane sont passées du Département du Trésor à celui de la sécurité intérieure. J'ai l'impression qu'il a dû s'ensuivre un changement de culture important chez les douaniers américains. Est-ce que cela a eu des conséquences pour les douanes canadiennes et pour votre mission et votre philosophie, étant donné que vous travaillez en si étroite collaboration avec les douaniers américains?

Vu le degré important d'insatisfaction qui existe chez vos employés et les changements qui ont touché vos collègues aux États-Unis, on peut penser que les possibilités d'abus ou d'actes fautifs risquent d'augmenter. J'aimerais donc savoir quelles mesures vous sembleraient nécessaires, du point de vue de l'administration de l'Agence, pour vous assurer que cette dernière est administrée conformément à certains principes déontologiques et certaines valeurs. Seriez-vous d'accord pour qu'une loi moderne de protection des dénonciateurs s'applique à votre agence?

**M. Tucker:** Permettez-moi tout d'abord de réagir à vos préoccupations concernant nos employés.

Il importe d'essayer d'améliorer le degré de satisfaction des employés à l'endroit de l'organisation pour laquelle ils travaillent. Le sondage mené en 2002 auprès des employés de la fonction publique démontre une amélioration importante par rapport à 1999 à ce chapitre-là. Permettez-moi de vous en donner quelques exemples. Il y a eu une augmentation de 25 p. 100 du nombre d'employés qui pensent que la direction répondra à leurs préoccupations, et une augmentation de 19 p. 100 du nombre de personnes qui estiment que nous favorisons leur perfectionnement professionnel. En outre, 15 p. 100 de plus d'employés indiquent que leurs objectifs de travail sont établis en relation directe avec des objectifs précis.

Mais aucune organisation n'est parfaite. En tant que membre d'une grande organisation, on cherche toujours à être aussi parfait que possible, à écouter les employés et à améliorer les choses. C'est justement ce que nous avons cherché à faire en tenant des consultations et en déployant d'autres efforts depuis que nous sommes devenus agence. Nous avons également donné la priorité à la gestion des ressources humaines — c'est-à-dire à notre façon de gérer les employés et de travailler avec eux.

J'ai du mal à réagir à vos propos concernant le ministère américain de la sécurité intérieure et sa pertinence pour notre agence. À mon avis, cette question relève peut-être davantage de la compétence des législateurs.

En ce qui concerne la dénonciation, il importe que les employés soient visés par un code bien défini de principes déontologiques et de valeurs. Ces derniers doivent savoir ce qu'on attend d'eux. Depuis que nous sommes devenus une agence, nous avons établi



employees who are required to acknowledge that they have received and understand it.

We have also held training and information sessions. It is also important to try to reduce the number of opportunities, through modern controllership, for employees to misuse certain systems.

That is the context and where the focus must be. Obviously, we are very concerned with employees having the ability to report any wrongdoing that they perceive in the organization. That is clearly defined as an obligation in the code of ethics. They are required to report it. If they are not comfortable reporting it to their immediate manager, they can report at a higher level in the organization. We have an internal affairs organization that investigates any allegations of wrongdoing. Corrective action is then taken.

That is essentially what we have put in place. We continue to strive to ensure that we have the most proactive approach in this regard.

As to whether I would support this kind of legislation, I find it best to leave that to the legislators. Certainly, it is an area of which all public service managers must be very conscious and support, doing everything that we can to ensure that we have a work environment that allows us to detect any wrongdoing.

**The Chairman:** That will conclude this segment. Thank you, Mr. Tucker and Mr. Burkholder. That was very helpful. I hope we will have an opportunity at another time to explore much more fully the work of CCRA.

Colleagues, Dr. Keyserlingk is the Public Service Integrity Officer. He was appointed as Canada's first such officer on November 30, 2001 under the policy on internal disclosure of information concerning wrongdoing in the workplace. From 1995 to 2000, Dr. Keyserlingk was the first director of the multidisciplinary biomedical ethics unit of the Faculty of Medicine at McGill University. He was previously a member of the McGill Centre for Medicine, Ethics and Law and director of the environmental law department of the Law Reform Commission of Canada.

If you have been following the media yesterday and this morning, you will know that his first annual report to Parliament was tabled yesterday in Parliament. A copy was distributed to members this morning.

Honourable senators, once again, I hope and expect that we will have the opportunity at a later date to explore Dr. Keyserlingk's activities more fully. For today, however, we have 30 minutes in which to discuss one particular issue concerning Bill C-25, which is the agenda item before us.

un code de déontologie et de valeurs bien défini et nous l'avons communiqué à tous les employés, qui sont tenus d'en accuser réception et d'indiquer qu'ils l'ont bien compris.

Nous avons également organisé des séances d'information et de formation. Il est important aussi d'essayer de réduire le nombre d'occasions, grâce à la fonction moderne de contrôleur, dont peuvent profiter les employés pour abuser de certains systèmes.

Voilà donc le contexte de nos activités et les priorités actuelles. Bien sûr, nous tenons à ce que les employés puissent nous signaler d'éventuels actes fautifs dont ils pourraient prendre connaissance. Cette obligation est d'ailleurs bien définie dans le code de déontologie. Les employés sont tenus de nous signaler de tels actes. S'ils sont réticents à en parler avec leur supérieur immédiat, ils peuvent en faire part aux responsables supérieurs de l'Agence. Notre Division des affaires internes se charge de faire enquête sur toute allégation d'acte fautif. Ensuite nous prenons les mesures correctives qui s'imposent.

Voilà donc les points saillants du régime que nous avons établi. Nous continuons de nous efforcer d'adopter toujours l'approche la plus proactive possible dans ce domaine.

Quant à savoir si j'appuie de genre de projet de loi, je trouve qu'il est préférable que les législateurs décident eux-mêmes de ce qui est approprié. Il est clair que tous les gestionnaires de la fonction publique doivent être très conscients de cette réalité et appuyer toute mesure prise en ce sens, puisqu'il nous incombe de faire notre possible pour créer un environnement de travail qui nous permet de détecter tout acte fautif.

**Le président:** Voilà qui termine cette partie de nos audiences. Je tiens à remercier M. Tucker et M. Burkholder. Vos témoignages sont d'une grande utilité. J'espère que nous aurons l'occasion à un autre moment de parler plus longuement du travail de l'ADRC.

Chers collègues, le Dr Keyserlingk est l'agent de l'Intégrité de la fonction publique. Il est le premier à remplir ce rôle, ayant été nommé à ce poste le 30 novembre 2001 en vertu de la politique sur la divulgation d'information concernant des actes fautifs au travail. Entre 1995 et 2000, le Dr Keyserlingk a été le premier directeur de l'Unité multidisciplinaire de déontologie biomédicale de la Faculté de médecine de l'Université McGill. Il avait été anciennement membre du Centre de l'Université McGill pour la médecine, l'éthique et le droit, de même que directeur du Service du droit de la santé et de l'environnement de la Commission de réforme du droit du Canada.

Si vous avez suivi les reportages dans les médias hier et ce matin, vous devez savoir que M. Keyserlingk a déposé son premier rapport annuel devant le Parlement hier. Une copie en a été distribuée aux membres ce matin.

Honorables sénateurs, encore une fois, j'espère que nous aurons l'occasion à un moment ultérieur de parler plus en profondeur des activités du Dr Keyserlingk. Mais aujourd'hui, nous disposons de 30 minutes pour discuter d'une question particulière touchant le projet de loi C-25, c'est-à-dire le projet de loi dont nous sommes actuellement saisis.

The issue is whether whistle-blowing legislation ought to be incorporated into this bill, if there is to be legislation, or form the subject matter of a separate bill. We have had recommendations on that matter from a number of witnesses on this bill and from members of the committee.

I will call on Dr. Keyserlingk to make a brief opening statement, after which, I will give the floor to Senator Kinsella, who was the prime mover in inviting Dr. Keyserlingk.

**Dr. Edward Keyserlingk, Public Service Integrity Officer, Public Service Integrity Office:** Thank you very much for this opportunity to speak with you about matters of interest to all of you and to me. I wish to introduce my executive director, Mr. Pierre Martel, who is accompanying me today.

I will give a brief background and then I would be more than happy to address the issue of particular interest to you, namely, Bill C-25.

This office was established on the basis Treasury Board policy, not legislation. It was set up to do two related things: to receive and investigate allegations of wrongdoing in the public service; and to protect from reprisal those who make such reports.

It has been our experience over the past 22 months that, as a policy-based institution, we do not have the confidence of public servants that we can do this job effectively and also protect them from reprisals. Therefore, on the basis of that skepticism — which persists despite our efforts to address it and persuade them otherwise, as well as the fact that we are not receiving the kind of allegations that we think are out there from what we read and know from various sources — they have not come to this office.

Both of those factors have led me to conclude that, ideally, our office should be legislatively based. We should also have a framework which would be persuasive to those who may wish to come forward with allegations of wrongdoing, so that they have the confidence to feel both protected and that we can deal with these allegations effectively.

Therefore, I have made a number of recommendations. Some involve restructuring the office. The first recommendation is to provide a legislative basis for our office. The second, in that context, is to have available enforceable recommendations, enforceable either by the office or by a next stage in a legislative framework. The third is to remove this office from the context of the Treasury Board and the context of human resource employment, because the wrongdoing that is in mind for this office has always been far broader than that, far more serious than that, and there are other mechanisms to deal with the grievance-type complaints that have come our way. The wrongdoing in mind is breaking of laws and regulations, misuse

La question est de savoir si une loi sur la dénonciation devrait être incorporée dans ce projet de loi, si l'intention est bel et bien d'adopter une loi en ce sens, ou s'il conviendrait mieux de rédiger un projet de loi distinct pour traiter de cette question. À cet égard, nous avons reçu les recommandations de différents témoins au sujet de ce projet de loi et de plusieurs membres du comité.

Je vais maintenant inviter le Dr Keyserlingk à faire un bref exposé liminaire, après quoi je donnerai la parole au sénateur Kinsella, un de ceux qui insistaient le plus pour que nous invitons le Dr Keyserlingk.

**Dr Edward Keyserlingk, agent de l'intégrité de la fonction publique, Bureau de l'intégrité de la fonction publique:** Merci infiniment de l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui de vous parler de questions qui revêtent une grande importance pour vous et pour moi. Je voudrais vous présenter mon directeur général, M. Pierre Martel, qui m'accompagne aujourd'hui.

Permettez-moi dans un premier temps de vous donner quelques informations de base; ensuite je serai à votre disposition pour répondre aux questions qui vous intéressent tout particulièrement, notamment en rapport avec le projet de loi C-25.

Le bureau en question a été établi conformément à une politique du Conseil du Trésor, et non à une loi. Ce dernier a deux fonctions: recevoir les allégations faites par les fonctionnaires concernant des actes fautifs commis dans la fonction publique et faire enquête à cet égard; et protéger contre les représailles les employés qui font une divulgation d'acte fautif.

Au cours des 22 derniers mois, nous avons constaté à titre d'organisme dont la création découle d'une politique que les fonctionnaires ne nous font pas confiance pour effectuer ce travail et les protéger également contre les représailles. Par conséquent, vu ce scepticisme — qui continue d'exister malgré les efforts que nous avons déployés pour l'atténuer et les en dissuader, en plus du fait qu'on ne nous adresse pas le genre d'allégations qui pourraient être faites, d'après ce que nous avons lu et ce que diverses sources nous apprennent — les fonctionnaires n'ont pas recours à ce bureau.

Ces deux facteurs m'ont amené à conclure que l'idéal serait de prévoir que notre organisme soit fondé sur une loi. Il faut également un cadre de nature à convaincre ceux qui voudraient s'adresser à nous pour nous faire part d'allégations d'actes fautifs de le faire effectivement, de sorte que ces derniers se sentent bien protégés et que nous ayons la possibilité d'examiner ces allégations et d'y donner suite de façon efficace.

J'ai donc un certain nombre de recommandations à faire. Certaines d'entre elles prévoient une restructuration du Bureau. La première recommandation serait que les pouvoirs et le mandat du Bureau découlent d'une loi. Deuxièmement, dans ce contexte, nous souhaitons que les recommandations du Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) puissent formuler des recommandations exécutoires, ces dernières devant être exécutées soit par le Bureau, soit par une autre entité à une étape ultérieure du processus prévu par la loi. La troisième recommandation serait que le BIFP ne relève plus du Conseil du Trésor et du secteur d'activité des ressources humaines et de l'emploi, car les actes fautifs qui devraient être adressés à ce Bureau sont de plus grande



of funds, misuse of property, gross mismanagement, threats to human life and health. Those are the four kinds of wrongdoing that were provided to this office that we are meant to investigate. We call those public interest types of wrongdoing because they obviously have a very serious public interest implication.

I am recommending that the head of the office be appointed by or approved by Parliament. The office should, in my view, report to a designated parliamentary committee. It should also be reporting via a minister. In both cases there should be a hands-off relationship with the committee and the minister in terms of how cases are investigated and disposed of.

In terms of access to the office, I have made a number of recommendations as well. Allegations of wrongdoing should be able to be received and investigated from any source, including private citizens, public advocacy groups and public service unions. The issue is that we want to identify and deal with wrongdoing in the public service, wherever the allegations originate.

Access to the office or a successor agency should, in my view, be provided to all those in the public sector, not just as present to those who are core public servants, which would mean those who work for separate employers, Crown corporations and so forth.

I recommend that the protections from reprisals should be available to anyone, wherever the original complaint has gone, whether a witness to a parliamentary committee or an agency, there ought to be a possibility that this office can investigate any subsequent complaints of reprisal for having made that initial disclosure.

Lastly, I am recommending that the government should, in a very public way, indicate that those who come forward with good faith allegations of wrongdoing should be encouraged and awarded for so doing. To help to right the balance against the obvious concerns about coming forward, there ought to be a climate created whereby this is seen as an activity very much in the public interest and very much to be rewarded rather than punished.

That, Senator Murray, is a summary of the recommendations we are making.

envergure et plus sérieux que cela, d'autant plus qu'il existe d'autres mécanismes pour régler le genre de griefs qui nous ont été adressés jusqu'à présent. Les actes fautifs que nous avons à l'esprit dans ce contexte comprendraient des manquements aux lois et aux règlements, l'usage abusif de fonds ou de biens publics, des cas flagrants de mauvaise gestion et des menaces pour la santé et la vie humaine. Voilà les quatre types d'actes fautifs sur lesquels le Bureau a le mandat d'enquêter. Il s'agit à notre avis d'actes fautifs mettant en cause l'intérêt public puisqu'il est clair que ces derniers ont de graves conséquences pour le public.

Je recommande également que le responsable du BIFP soit nommé ou approuvé par le Parlement. À mon sens, le dirigeant du Bureau devrait relever d'un comité parlementaire désigné. Il devrait également être tenu de déposer ses rapports par l'entremise d'un ministre. Dans les deux cas, le Bureau devrait être indépendant, de sorte que le comité et le ministre ne puissent pas influencer la façon de faire enquête et de traiter les dossiers.

En ce qui concerne l'accès au Bureau, j'ai également un certain nombre de recommandations à faire à ce sujet. Je préconise que le BIFP soit en mesure de recevoir des allégations d'actes fautifs et de faire enquête à cet égard, peu importe leur provenance, c'est-à-dire qu'elles lui soient adressées par des particuliers, des groupes de défense d'intérêts publics ou de syndicats de la fonction publique. Autrement dit, il faut être à même de repérer les cas d'actes fautifs dans la fonction publique et d'y donner suite, quelle que soit la source des allégations.

Je recommande également que tous ceux qui travaillent dans le secteur public — c'est-à-dire pas exclusivement ceux et celles qui font partie de la fonction publique de base, ce qui voudrait dire que les personnes qui travaillent pour les employeurs distincts, les sociétés de la Couronne et d'autres organismes de cette nature pourraient également avoir recours au Bureau.

Je recommande que tous soient protégés contre les représailles, quel que soit le lieu ou l'organisme ayant pris connaissance de la plainte originale, et que ce soit un témoin devant un comité parlementaire ou un organisme, et que le Bureau ait le pouvoir de faire enquête sur toute plainte qui pourrait être faite par la suite à l'égard de représailles exercées ultérieurement contre le dénonciateur.

Enfin, je recommande que le gouvernement fasse comprendre, de façon très visible, que les personnes qui présentent des allégations d'actes fautifs de bonne foi devraient être encouragées et récompensées. En vue d'établir un meilleur équilibre qui permettrait de répondre aux préoccupations de ceux et celles qui hésitent à divulguer des actes fautifs, il conviendrait de créer un climat dans le cadre duquel ce genre d'activité est encouragé, étant dans l'intérêt du public, et que les personnes qui divulguent des actes fautifs soient récompensées, au lieu d'être punies.

Sénateur Murray, voilà donc un résumé de nos recommandations.

I would make a last point, and this, I think, comes closer to your interests. I am recommending that this legislation be stand-alone, be a statute specifically, exclusively directed to the issue of disclosure of wrongdoing or whistle-blowing and not attached to any other statute.

**Senator Kinsella:** Dr. Keyserlingk, let me add my congratulations to those who have congratulated you for the straightforward manner in which you have approached your responsibilities. I was not surprised that you would come to this conclusion, given the nature of the problem. You showed fortitude in, effectively, making recommendations in the public interest, even though it may put you out of business. If we could see more of that in this town, Canadians perhaps would be better served.

I have three points. On the issue of the machinery, would you comment on the importance of the attempts to settle the matters complained of within the organization and, indeed, having the managers involved in the problem solving? Would you also comment on the adjudicative or the reporting function. Would you add comments on the importance of the role of that machinery in education and in shaping the climate to which you just referred?

**Mr. Keyserlingk:** To start with the last item, education is extremely important. I think an office or agency of this kind has a major role to play in that regard, in part because, if we are to investigate and try to resolve allegations of wrongdoing, we have an obligation to make clear what we understand wrongdoing to be, which is not obvious in all cases. A code of ethics goes a certain distance, but we must determine how we apply that in specific situations within each department, each of which has a very different mandate. As an office or agency, we obviously cannot do that alone. That is a role for many other branches of government as well.

Did you also ask about how we conduct investigations?

**Senator Kinsella:** Yes, I asked about investigation and then conciliation or settlement.

**Mr. Keyserlingk:** Much of what we already do is, in fact, a form of conciliation or negotiation in a sense, because some matters we deal with do not involve wrongdoing, rather, they may be grievance-type issues. Very often we can settle those problems with a phone call and scare people into thinking that the office has more power than it does, because it sounds like it should. We often reach a resolution very quickly for a longstanding problem that has been allowed to simmer too long. That takes care of a certain number of problems.

Enfin j'aurais un dernier point à soulever, qui cadre davantage avec vos intérêts. Je recommande que cette loi soit complètement à part, c'est-à-dire qu'elle vise exclusivement la question de la divulgation d'actes fautifs ou de la dénonciation, et qu'elle ne soit pas rattachée à d'autres mesures législatives.

**Le sénateur Kinsella:** Docteur Keyserlingk, permettez-moi d'ajouter mes félicitations à ceux qui vous ont déjà félicité d'avoir assumé vos responsabilités de façon simple et directe. Je ne suis pas surpris de prendre connaissance de vos conclusions, étant donné la nature du problème auquel nous sommes confrontés. Vous avez fait preuve de courage en faisant des recommandations qui sont dans l'intérêt public, même si ces dernières pourraient avoir pour conséquence de rendre superflu le Bureau que vous chapeautez. Si nous avions plus souvent accès à des gens comme vous dans cette ville, peut-être que les Canadiens seraient mieux servis.

J'ai trois points à soulever. Pour ce qui est de l'appareil administratif, pourriez-vous nous faire part de votre opinion concernant l'importance des tentatives faites par votre Bureau pour régler les plaintes que vous avez reçues et de l'opportunité de la participation des gestionnaires au règlement des problèmes? Pourriez-vous également nous parler un peu de vos fonctions en matière d'arbitrage ou de communication de rapports. Peut-être pourriez-vous ensuite nous indiquer comment vous voyez le rôle de ce Bureau pour ce qui est de sensibiliser les gens et de créer le genre de climat dont vous venez de parler?

**M. Keyserlingk:** Je vais répondre en premier à votre dernier point. L'éducation est effectivement très importante. À mon avis, un bureau ou organisme de ce genre a un rôle important à jouer à ce chapitre, en partie parce que si nous devons mener des enquêtes et essayer de répondre à des allégations d'actes fautifs, nous avons l'obligation d'indiquer clairement en quoi consistent pour nous les actes fautifs, puisque ce n'est pas toujours très évident. Un code de déontologie serait certainement très utile à cet égard, mais il faut aussi déterminer comment un tel code s'appliquerait à des situations précises dans chaque ministère, puisque chacun a un mandat très différent. En tant que bureau ou organisme, nous ne pouvons assumer cette responsabilité tout seuls. Ce rôle relève aussi de la responsabilité d'autres services du gouvernement.

Est-ce que vous m'avez également posé une question sur notre façon de mener des enquêtes?

**Le sénateur Kinsella:** Oui, je vous ai parlé de vos enquêtes et aussi de la conciliation ou des règlements.

**M. Keyserlingk:** Une bonne partie de nos activités correspond en réalité à une forme de conciliation ou de négociation en quelque sorte, puisque certaines des questions que nous sommes appelés à examiner ne concernent pas des actes fautifs à proprement parler, mais plutôt des griefs. Très souvent un coup de téléphone suffit pour régler de telles difficultés, puisque les gens pensent que notre Bureau détient plus de pouvoir qu'il n'en a en réalité, son nom lui accordant une certaine autorité. Donc, nous arrivons souvent à régler très rapidement des problèmes de longue date que l'on a trop longtemps laissé traîner. Ainsi nous pouvons éliminer un certain nombre de problèmes.



At other times we have to conduct a full investigation. Our longest running investigation has been about seven months. That was longer than we wanted it to be, but it was an extremely complex investigation. We try to make a finding of whether there is wrongdoing or not, and report that to the deputy minister, along with a recommendation of what we think should happen.

We reach the point where we have nothing further to say. If the deputy does not want to do anything about it, we can only ask the clerk to speak to the deputy. We do not have a next step in the legislative framework. I am not suggesting that deputy ministers do not act on our recommendations, because we have not been at it long enough to make that claim. However, I am suggesting that public servants look at our system and cannot see anything after that point to assure them that something will happen if a recommendation is not acted upon. I think they have a point in that respect, in terms of the structure, and that creates a certain amount of skepticism.

**Senator Kinsella:** Dr. Keyserlingk, I want to turn your attention to the issue of anti-retaliation legislation that must be a part of the machinery. We have a great deal of experience in Canada with fair employment practices and laws, such as in the human rights acts that are complaint-based. Unless the complainant is protected from retaliation, the system does not work. That is why we find in fair employment practices statutes and in human rights statutes, that perhaps the strongest provision is the anti-retaliation provision. If you had had that kind of legislative force behind you, do you think your experience in the past year would have been richer?

**Mr. Keyserlingk:** Yes, I believe it might have been richer. Clearly, exposing themselves to retaliation is the major concern of people who might be inclined to come forward. If something were in place to indicate that complainants would be legally protected, then we could investigate claims of retaliation and make findings and recommendations. Then, if necessary, we could take it to a next step, which would be a kind of enforcement stage. Yes, I believe it would have been different.

**Senator Kinsella:** I have one comment in closing. This committee, as honourable senators will recall, in adopting Bill S-11, adopted a freestanding, whistle-blowing model.

**Senator Gauthier:** I received your report last evening, Dr. Keyserlingk.

À d'autres moments, nous sommes obligés de faire une enquête en bonne et due forme. L'enquête la plus longue que nous ayons menée jusqu'à présent a duré environ sept mois. Elle a duré plus longtemps que nous l'aurions souhaité, mais en même temps elle était fort complexe. Nous essayons dans chaque cas de déterminer si des actes fautifs ont été commis ou non, et nous signalons nos conclusions au sous-ministre, de même que nos recommandations concernant les mesures qui s'imposent.

Il arrive un moment où nous n'avons plus rien à dire. Si le sous-ministre ne veut pas agir, notre seul recours consiste à demander au greffier d'en discuter avec le sous-ministre. Pour nous, il n'y a pas de prochaines étapes d'après ce que prévoit l'actuel cadre législatif. Je ne prétends pas que les sous-ministres ne donnent pas suite à nos recommandations, parce que nous ne menons pas nos activités depuis suffisamment longtemps pour être en mesure de faire une telle affirmation. Par contre, à mon avis les fonctionnaires qui examinent de près notre système constatent que rien ne garantit que des mesures seront prises si l'on ne donne suite à une de nos recommandations. Et je pense qu'ils ont bien raison du point de vue de la structure du Bureau, structure qui donne justement lieu à un certain scepticisme.

**Le sénateur Kinsella:** Docteur Keyserlingk, je vous invite maintenant à parler de la Loi antireprésailles qui doit être le fondement de votre appareil administratif. Au Canada, nous avons beaucoup d'expérience des lois et pratiques équitables en matière d'emploi, telles que la Loi sur les droits de la personne qui repose sur le dépôt d'une plainte. À moins que le plaignant ne soit protégé contre les représailles, le système ne peut bien fonctionner. Voilà pourquoi nous avons observé que l'une des dispositions les plus importantes des lois relatives aux pratiques équitables en matière d'emploi et aux droits de la personne est celle qui protège contre les représailles. Si vous aviez ce genre de fondement législatif pour vous soutenir, pensez-vous que vos expériences de la dernière année auraient été plus riches?

**M. Keyserlingk:** Oui, il me semble. Il est clair que ce qui inquiète le plus les gens qui pourraient être portés à divulguer des actes fautifs aient la possibilité de faire l'objet de représailles. S'il existait des mesures en bonne et due forme en vertu desquelles les plaignants seraient légalement protégés, nous pourrions enquêter sur des accusations de représailles, établir nos conclusions et faire des recommandations. Ensuite, si c'était nécessaire, nous pourrions passer à l'étape suivante, qui prévoirait des mesures exécutoires d'une forme ou d'une autre. Donc, pour répondre à votre question, je pense que la situation aurait effectivement été différente.

**Le sénateur Kinsella:** J'ai une dernière remarque à faire en guise de conclusion. Comme les honorables sénateurs s'en souviendront, le présent comité a opté, en adoptant le projet de loi S-11, pour la création d'un organisme autonome chargé d'examiner les cas de dénonciation.

**Le sénateur Gauthier:** J'ai reçu votre rapport hier soir, docteur Keyserlingk.

[Translation]

You are pretty hard on your office, saying that it has been neither effective nor productive. And yet there have been no complaints recently, even in the most controversial cases. I am thinking in particular of the Radwanski case.

I cannot understand how a whistleblower can be working all alone in an office. There must be other people working with him.

In your proposal for a new office, we will be establishing the facts. You want to abolish that office and set up a new one with much broader powers. Is that what you are asking for?

**Mr. Keyserlingk:** No, not exactly.

[English]

May I respond to that part? We are not recommending an abolition of the office but rather an evolution into the next stage. In my view, it was a useful initiative to begin this way as a policy-based institution, to try it out and to know that it works or does not work, as opposed to simply speculating about it. In other words, we have certain strengths already because we have established the independence of the office, in practice.

The problem is that we cannot convince public servants that we are independent because we are within the Treasury Board employment context. We would take with us the established independence and the experience of establishing a team, which is effective, knows well how to investigate, and which recognizes the issues. I am recommending that we establish that in a new context — in a new legislative framework — and add the ability to enforce and to protect more effectively from reprisal. I am not recommending that we abolish, but rather that we evolve into something more complete by adding the next stage. The year was not wasted, but the matter does need to be given a different framework.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Do you feel constrained by the fact that you come under the umbrella of the Treasury Board?

**Mr. Keyserlingk:** Yes.

**Senator Gauthier:** And you want to see that constraint removed by becoming an extra-governmental organization, as opposed to an extra-departmental office? You also want everyone working for Canadian citizens in the public sector to be included. You believe they should all have access to your office to lodge a grievance. Did I get that right?

**Mr. Keyserlingk:** Yes, that is correct.

[Français]

Vous êtes très sévère à l'égard de votre bureau en disant que cela n'a pas été efficace ou productif. Il n'y a eu aucune plainte récemment dans les dossiers les plus chauds. Je pense, entre autres, au dossier Radwanski.

Je ne peux pas comprendre comment un délateur peut travailler tout seul dans une boîte. Il doit certainement y avoir d'autres personnes qui travaillent avec lui.

Dans votre proposition d'un nouveau bureau, nous allons établir les faits. Vous voulez abolir ce bureau et en établir un autre avec des pouvoirs beaucoup plus étendus. C'est ce que vous voulez faire?

**M. Keyserlingk:** Pas exactement.

[Traduction]

Me permettez-vous de répondre? Nous ne recommandons pas l'abolition du Bureau, mais plutôt une évolution de manière à le faire passer à l'étape suivante. En ce qui me concerne, il était utile de créer un organe dont les pouvoirs découlent d'une politique au départ, pour voir ce que cela donnerait et pour être en mesure de déterminer si ce genre de régime est efficace ou non, plutôt que de simplement se livrer à des conjectures à ce sujet. Autrement dit, nous avons déjà certaines forces du fait d'avoir établi l'indépendance du Bureau dans la pratique.

Le problème, c'est que nous n'arrivons pas à convaincre les fonctionnaires de notre indépendance, étant donné que nous sommes rattachés au secteur de l'emploi du Conseil du Trésor. Donc, nous conserverions l'indépendance de même que l'expérience que nous avons déjà acquise, notamment pour ce qui est de créer une équipe efficace qui sache mener des enquêtes et repérer les vrais problèmes. Je recommande simplement que nous reconnaissons officiellement ces éléments dans un nouveau contexte — c'est-à-dire dans un nouveau cadre législatif — et qu'on accorde également au Bureau le pouvoir de faire exécuter ces recommandations et de protéger plus efficacement les fonctionnaires contre les représailles. Donc, je ne recommande pas l'abolition du Bureau, je préconise plutôt qu'on le complète en prévoyant que son travail comprenne une autre étape. À mon avis, cette année n'a pas du tout été gaspillée, mais il convient à présent de prévoir un autre cadre pour ce genre d'activité.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Trouvez-vous contraignant de travailler sous l'égide du Conseil du Trésor?

**M. Keyserlingk:** Oui.

**Le sénateur Gauthier:** Voulez-vous être libérés de cette contrainte en n'étant pas un bureau extra-ministériel mais surtout extra-gouvernemental? Vous voulez inclure tous les gens qui travaillent pour les Canadiens et les Canadiennes dans le domaine public. Tous ces gens devraient être capables de se plaindre à votre bureau pour loger un grief. Ai-je bien compris?

**M. Keyserlingk:** Oui, c'est exact.



**Senator Gauthier:** In this new organization, the office you are suggesting with broader powers, would your budget or funding come from Treasury Board?

[English]

**Mr. Keyserlingk:** That is a good question. We recommended that we report through a minister because, clearly, having that contact would be a useful function for budget purposes. However, I believe that it would also require a link with Parliament and the relevant parliamentary committee. I do not know how that would work in terms of balancing the two roles. I am not proposing anything specific at the moment, I am simply saying that those two elements are important for budgetary, reporting and other kinds of reasons. The financing of the budget is an important factor to be considered in terms of how we work out the particular details of the structure.

**Senator Gauthier:** I submit to you that he who pays the piper also calls the tune. I believe that is your objection to being under the control of Treasury Board.

**Mr. Keyserlingk:** Yes, but perhaps Parliament could protect us from some of that.

**Senator Gauthier:** You said that Treasury Board has never interfered with your operations.

**Mr. Keyserlingk:** They have never interfered, but I understand the budgetary considerations. I am hopeful that a formula could be devised that would put the budgetary issue in a more public domain. That is one reason why I am recommending that we have a reporting link with a parliamentary committee.

**Senator Gauthier:** If you could find that formula, other officers of Parliament would be interested as well because they are seeking the same solution.

**Mr. Keyserlingk:** It is clear that we have a great deal of work to do. If these general proposals are taken up and deemed to be useful, then much work would have to be done on the specifics of proposed legislation to incorporate them.

**Senator Gauthier:** Currently, any recourse ends with you in that there is no recourse open to you to appeal to the courts after a decision from your office.

**Mr. Keyserlingk:** That is right. We cannot go before a court, but a complainant could do that. In fact, we are already subject to reviews up to and including the federal court, which is completely appropriate, in my view. However, we are asking that the PSIO have enforcing power, or the right to take an issue before a court to request enforcement of an order.

**Senator Gauthier:** You are not recommending that we amend Bill C-25 but that we have a new legislative proposal.

**Mr. Keyserlingk:** That is correct.

**Le sénateur Gauthier:** Dans votre nouvelle organisation, votre bureau élargi, votre budget, vos fonds proviennent-ils du Conseil du Trésor?

[Traduction]

**M. Keyserlingk:** C'est une très bonne question. Nous avons recommandé que les rapports passent par un ministre parce que, de toute évidence, de tels contacts seraient utiles pour des fins budgétaires. Par contre, il faudrait également prévoir des liens avec le Parlement et le comité parlementaire approprié. Je ne sais pas trop comment cela pourrait marcher pour ce qui est de bien équilibrer les deux rôles. Je ne propose rien de précis pour l'instant; je vous dis simplement que ces deux éléments sont importants pour des raisons liées au budget, à l'établissement des rapports et à d'autres questions. Les crédits budgétaires représentent un facteur important pour ce qui est des modalités particulières du régime.

**Le sénateur Gauthier:** À mon avis, qui paie les violons choisit la chanson. Je pense d'ailleurs que c'est pour cette raison que vous êtes contre l'idée de relever du Conseil du Trésor.

**M. Keyserlingk:** Oui, mais le Parlement pourrait peut-être nous protéger contre ce genre de problème.

**Le sénateur Gauthier:** Vous nous avez dit que le Conseil du Trésor ne s'est jamais immiscé dans vos opérations.

**M. Keyserlingk:** C'est vrai, mais je sais aussi que la question budgétaire peut être délicate. J'ose espérer qu'une formule pourrait être définie qui fasse en sorte que les questions budgétaires soient du domaine public. Voilà pourquoi je recommande qu'il y ait un lien hiérarchique entre le Bureau et un comité parlementaire.

**Le sénateur Gauthier:** Si vous étiez en mesure de définir les paramètres d'une telle formule, d'autres hauts fonctionnaires du Parlement seraient intéressés à la connaître puisque ces derniers cherchent une solution du même ordre.

**M. Keyserlingk:** Nous avons de toute évidence beaucoup de travail à faire. Si ces propositions générales sont retenues et jugées utiles, cela supposerait beaucoup de travail pour ce qui est de préparer des dispositions législatives détaillées permettant de concrétiser ces concepts.

**Le sénateur Gauthier:** À l'heure actuelle, le Bureau constitue un dernier recours, en ce sens que vous ne pouvez vous adresser aux tribunaux une fois que votre Bureau a pris une décision.

**M. Keyserlingk:** C'est exact. Nous n'avons pas la possibilité d'aller en justice, mais un plaignant pourrait le faire. En fait, nous pouvons d'ores et déjà faire l'objet d'examen judiciaires y compris devant la Cour fédérale, et je trouve cela tout à fait normal. Par contre, nous demandons que le BIFP ait le pouvoir de faire exécuter ses décisions, c'est-à-dire le droit d'aller en justice pour demander l'exécution d'une ordonnance.

**Le sénateur Gauthier:** Donc, vous ne recommandez pas que nous modifiions le projet de loi C-25 dans ce sens mais plutôt qu'un nouveau projet de loi soit proposé à cette fin.

**M. Keyserlingk:** C'est exact.

**Senator Gauthier:** The proposed legislative document would deal with this whole question of retaliation against a complainant.

**Mr. Keyserlingk:** Yes. There are two reasons: first, this issue is important enough that it requires direct treatment in a very special statute; and second, by putting it into another context, such as Bill C-25, it would perhaps raise some of the same issues that we face now by being in a Treasury Board context. Whether it is the Public Service Commission or whether it is Treasury Board, the ideal is to protect it by putting it into a unique place where it is not part of the human resource/employment context.

**Senator Gauthier:** I agree.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** I have a problem with fundamental rights. I agree that such a system should be set out in another piece of legislation.

[English]

Privacy is protected under the Charter of Rights and Freedoms. We also have the principle of *audi alteram partem*. It is one thing to have whistle blowing; but it is another to allege that a certain person is doing this and that. It worries me to a certain extent. Under our system of law, we are always presumed innocent, and it is up to the Crown to establish guilt beyond a reasonable doubt.

Are you following Part III or Part IV of the Charter of Rights and Freedoms dealing with the juridical rights of each person? Privacy is one of them — *audi alteram partem* is everywhere in our system. There is also the question of negotiation and conciliation.

I am not opposed to such a system. It may be very useful, but it should be handled in a proper manner. The structure should be clear-cut, because you could easily encroach on the provisions of the Criminal Code, for example.

I am sure you are aware of the many cases that have been heard by the Supreme Court in this precise field. As a matter of fact, in 20 years of the Charter, the Supreme Court has ruled on 400 cases. Are your system and your structure adequate to respect all the principles of our system of law?

**Mr. Keyserlingk:** Yes, I think they are. Currently we make great efforts to apply, essentially, the rules of natural justice, whereby we consider disclosures that come to us as allegations, first of all. They are not established wrongdoing. That sometimes surprises those who come to see us, but, in fact, that is how we consider them. We do not assume wrongdoing until we have investigated. We investigate the matter in such a way that we respect the rights of the alleged wrongdoer as much as the rights

**Le sénateur Gauthier:** Et ce nouveau projet de loi pourrait aborder directement toute la question des représailles exercées contre un plaignant.

**M. Keyserlingk:** Oui. Nous avons deux raisons de vouloir procéder ainsi: d'abord, cette question est suffisamment importante pour justifier de faire l'objet d'une loi spéciale; et deuxièmement, en traitant cette question dans un autre contexte — par exemple, dans le cadre du projet de loi C-25 — nous risquerions de nous heurter à certaines des mêmes difficultés auxquelles nous faisons actuellement face du fait de relever de l'autorité du Conseil du Trésor. Que l'on parle de la Commission de la fonction publique ou du Conseil du Trésor, l'idéal serait de protéger le rayon d'action du Bureau, en le soustrayant au contexte des ressources humaines et de l'emploi.

**Le sénateur Gauthier:** Je suis d'accord.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai un problème de droits fondamentaux. Je suis d'accord qu'un tel système devrait être dans une autre loi.

[Traduction]

Les renseignements personnels sont protégés aux termes de la Charte des droits et libertés. Nous souscrivons également au principe de l'*audi alteram partem*. C'est une chose de protéger les dénonciateurs; c'en est une autre d'alléguer que telle personne a fait ceci ou cela. Disons que cela m'inquiète un peu. Notre système judiciaire repose sur la présomption d'innocence, et c'est à la Couronne d'établir la culpabilité de l'accusé hors de tout doute raisonnable.

Appliquez-vous la partie III ou la partie IV de la Charte des droits et libertés pour ce qui est des droits juridiques de chaque personne? Le droit à la protection de la vie privée en est un — le principe de l'*audi alteram partem* est le fondement de notre système. Il y a aussi la question des négociations et de la conciliation.

Je ne m'oppose pas à un tel régime. Il pourrait se révéler utile, mais il faut faire les choses correctement. Il faut une structure bien définie, car sinon on risquerait d'empiéter sur les dispositions du Code criminel, par exemple.

Je suis sûr que vous êtes au courant des nombreuses causes liées justement à cette question-là qui ont été entendues par la Cour suprême. En fait, au cours des 20 ans d'existence de la Charte, la Cour suprême a statué sur quelque 400 affaires. À votre avis, votre régime et votre structure sont-ils suffisants pour permettre de respecter tous les principes de notre système judiciaire?

**M. Keyserlingk:** À mon avis, oui. D'ailleurs, nous nous efforçons de suivre les principes de la justice naturelle, en ce sens que toute plainte est considérée dans un premier temps comme une simple allégation. Il ne s'agit pas pour nous de cas d'actes fautifs prouvés. D'ailleurs, cela surprend parfois ceux qui viennent nous voir, mais c'est ainsi que nous traitons l'information qui nous est divulguée. Nous ne présumons pas que des actes fautifs ont été commis avant d'avoir fait enquête. Et



of the person who made the disclosure. That means that we involve that person or those persons at an early point in what we are doing. We give them every opportunity to state their case — give us documents stating what they might feel is their view and their case — and we do not make a finding until we do a balanced consideration of both sides.

In a legislative framework, I presume we would be even more rigorously bound in that regard, but it is not as if we are not already conscious of the issues that you have raised. When it comes to a crime or a presumed crime that we uncover, we hand that over to the police. We do not deal with those ourselves. Like every other such agency, we hand it over. It does not mean that we do not keep a link, and play a role, but it becomes a police matter.

We deal with issues all the way through that are primarily not criminal — breaking of laws and regulations that are not criminal, and with misuse of funds and so forth, although the but misuse of funds can become a criminal matter, obviously. Gross mismanagement is an issue with which we already have a fair amount of experience, and that I think will become a bigger issue as we proceed. That, again, is not a criminal matter, necessarily, although it could become one. However, it is more a question uncovering where the responsibility lies? Who was responsible for an activity? How can we propose a remedy that will fix the problem and identify, and perhaps even punish, the wrongdoer? We are very conscious of the issues you raise because we have to be.

**Senator Beaudoin:** In your structures, do you have such a principle as “le droit à l’avocat” during the inquiry?

**Mr. Keyserlingk:** Yes, absolutely. At any point, any person may bring in legal counsel.

**Senator Beaudoin:** This is mandatory. There is no doubt about that.

**Mr. Keyserlingk:** In fact, in deciding whether we are subject to federal court review, one of the considerations was: Do our findings and recommendations have legal implications for the two parties? The conclusion was that, yes, they do. Therefore, we become subject to federal court review, and are obliged to follow a very careful process that respects the rights of both parties. If we are found not to have done that, presumably, the court will tell us that.

nous menons l’enquête de manière à respecter tout autant les droits du présumé auteur de l’acte fautif que ceux du dénonciateur. Cela veut donc dire que nous faisons participer ces personnes dès le départ à nos activités. Nous leur donnons toutes les occasions possibles de plaider leur cause — c’est-à-dire de nous donner des documents qui présentent leur point de vue et leurs arguments — et nous ne tirons aucune conclusion tant que nous n’avons pas procédé à un examen équilibré des plaidoiries de chaque partie.

Si nos activités étaient visées par une loi, je présume que nous serions tenus de respecter ces principes de manière encore plus rigoureuse, mais le fait est que nous sommes déjà parfaitement conscients des problèmes potentiels que vous soulevez. Quand on nous fait état d’un crime ou d’un présumé acte criminel, nous faisons immédiatement intervenir la police. Nous ne traitons pas nous-mêmes de tels cas. Comme tout autre organisme de même nature, nous faisons intervenir les autorités appropriées. Cela ne veut pas dire pour autant que nous ne restons pas en contact avec les autorités policières ou que nous n’avons plus aucun rôle à jouer, mais il reste que nous leur confions le dossier dans un tel cas.

Nous assumons l’entière responsabilité des dossiers qui n’ont pas d’élément criminel, par exemple, la contravention de lois et de règlements sans que ce soit une affaire criminelle, ou encore l’usage abusif de fonds publics, et cetera — bien que l’usage abusif de fonds publics puisse être une affaire criminelle. Pour ce qui est des cas flagrants de mauvaise gestion, nous avons été appelés à en traiter assez souvent, et à mon avis, ce problème est susceptible de prendre une importance accrue à l’avenir. Encore une fois, il ne s’agit pas nécessairement d’une affaire criminelle, même si cela pourrait être le cas. La question est plutôt de savoir à quel niveau se situe la responsabilité. Qui était responsable de l’activité en question? Quelle solution pouvons-nous proposer qui réglera le problème tout en nous permettant de repérer le responsable, et éventuellement de le punir? Donc, nous sommes effectivement très sensibles aux questions que vous soulevez, parce que nous sommes bien obligés de l’être.

**Le sénateur Beaudoin:** Votre régime reconnaît-il un principe comme celui du «droit à l’avocat» dans le contexte de l’enquête?

**M. Keyserlingk:** Oui, absolument. Une personne peut en tout moment avoir recours aux services d’un avocat.

**Le sénateur Beaudoin:** Ça, c’est obligatoire. Il n’y a pas de doute à ce sujet.

**M. Keyserlingk:** En fait, au moment de déterminer dans quelle mesure nos décisions peuvent faire l’objet d’examen judiciaires par la Cour fédérale, une considération importante est celle-ci: nos constatations et nos recommandations ont-elles des conséquences juridiques pour les deux parties? Il a finalement été conclu qu’elles en avaient effectivement. Par conséquent, nous sommes visés par le pouvoir d’examen judiciaire de la Cour fédérale, si bien que nous sommes tenus de suivre des procédures très rigoureuses qui respectent les droits des deux parties. Si la Cour est d’avis que nous n’avons pas respecté de telles exigences, on peut supposer qu’elle nous le dira.

**Senator Beaudoin:** However, the person at first has the right to be heard.

**Mr. Keyserlingk:** Yes, absolutely.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Since your appointment in November 2001, how many investigations have you carried out?

**Mr. Pierre Martel, Executive Director, Public Service Integrity Office:**

We have examined some 87 cases that required a preliminary review, analysis or investigation. In our annual report, we mentioned that 24 of these cases related to violation of a law or a regulation; six others related to allegations of misuse of public funds or assets. Most of the other cases had to do with what we call cases of "gross mismanagement". However, these cases involved allegations, not necessarily established wrongdoing. In most cases, except for a dozen or so, we were able to resolve the issue without any other form of intervention, or to suggest other mechanisms or ways of resolving the problem deemed satisfactory by both parties.

**Senator Ferretti Barth:** Of those cases, did any involve prosecutions?

**Mr. Martel:** No, none. In one case, we reviewed all the evidence with the department, to determine whether criminal proceedings should be initiated. However, we were advised by our own legal counsel, as well as the Royal Canadian Mounted Police, that the evidence was not sufficient. However, corrective action was taken in that department to resolve the issue.

[English]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Martel and Dr. Keyserlingk.

Bring on the minister. Minister, is this the beginning of the end or the end of the beginning?

**Hon. Lucienne Robillard, President of the Treasury Board of Canada:** Who knows?

**The Chairman:** Can you see light at the end of the tunnel? This has been a long haul for the minister. Regardless of our views on this bill or various proposed provisions contained in it, we recognize that she has personally driven the process and has been a hands-on minister, which we admire and respect. I may also say that we greatly appreciate her forbearance and cooperation with this committee, as well as the cooperation of her officials as we proceeded to study Bill C-25.

[Translation]

Minister, I imagine you have taken the time to read and re-read the testimony, commentary and criticism of the various witnesses who have appeared before the committee.

**Le sénateur Beaudoin:** Oui, mais dans un premier temps, l'intéressé a le droit de se faire entendre.

**M. Keyserlingk:** Oui, absolument.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Depuis votre nomination en novembre 2001, combien d'enquêtes avez-vous effectuées?

**M. Pierre Martel, directeur exécutif, Bureau de l'intégrité de la fonction publique:** Nous avons étudié 87 cas qui ont nécessité une revue préliminaire, une analyse ou une enquête. Dans notre rapport annuel, nous avons mentionné que 24 de ces cas portaient sur la violation d'une loi ou d'un cadre réglementaire; six autres sur des allégations de mauvaise utilisation de fonds publics ou d'actifs gouvernementaux. La plupart des autres cas portaient sur ce que nous avons appelé des «cas flagrants de mauvaise gestion». Ces cas sont réellement des allégations; ce ne sont pas nécessairement des fautes qui ont été constatées. Dans la plupart des cas, sauf une douzaine, nous avons réussi à régler le dossier sans autre intervention ou à indiquer d'autres mécanismes ou d'autres méthodes de résolution satisfaisantes pour les parties en cause.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Parmi ces cas, en existe-t-il qui aient fait l'objet de poursuites juridiques?

**M. Martel:** Aucun. Dans un cas, nous avons revu avec ce ministère toute la preuve recueillie pour voir si des poursuites au criminel devaient être entamées. Nous avons été avisés par nos avocats de même que par la Gendarmerie royale que la preuve n'était pas suffisante. Cependant, des correctifs ont été mis en place dans ce ministère pour régler le problème en question.

[Traduction]

**Le président:** Merci, monsieur Martel et docteur Keyserlingk.

Il est temps d'entendre la ministre. Madame la ministre, est-ce le début de la fin ou la fin du début?

**L'honorable Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor du Canada:** Qui sait?

**Le président:** Voyez-vous la lumière au bout du tunnel? Je sais que la route a été longue pour la ministre. Quelles que soient nos vues sur ce projet de loi ou les dispositions qu'il propose, nous reconnaissons que la ministre a piloté tout ce projet et s'y est investie à fond, ce que nous admirons et respectons. Je voudrais dire également que nous lui sommes reconnaissants de sa tolérance et sa collaboration avec le comité, de même que la collaboration de ses fonctionnaires pendant notre examen du projet de loi C-25.

[Français]

Madame la ministre, sans doute avez-vous pris le temps de lire et de relire les témoignages, les commentaires et les critiques des différents intervenants qui ont participé à ce comité.



[English]

The minister is accompanied by Mr. Jim Judd, Secretary of the Treasury Board; Comptroller General of Canada, and by Ms. Monique Boudrias, Assistant Deputy Minister, Task Force on Modernizing Human Resources Management in the Public Service. These officials are well known to us.

Please proceed, Minister.

[Translation]

**Ms. Robillard:** It is a pleasure to appear before this committee for a second time to discuss the Public Service Modernization Act. You have already introduced the people joining me this morning.

I have followed with great interest the deliberations of the Senate and have read all the transcripts. I appreciate the depth and breadth which your discussions have taken.

I share your clear commitment to the Public Service of Canada and your desire to protect and uphold its tradition of non-partisanship, fairness and excellence. They are principles upon which we will not compromise.

As parliamentarians and as Canadians, we all have an interest in seeing that the Government of Canada continues to provide the public with the high level of service that they expect and deserve. But we also live in a era of changing expectations and demands. We must be willing, and able, to evolve if we are to continue to serve Canadians effectively.

This means having the right systems and processes in place to ensure that we can achieve excellence.

I believe that Bill C-25, together with other management reform initiatives, will allow us to move forward with many necessary changes. I welcome this chance to once again speak to the Bill.

[English]

During my last appearance, I spoke at length about what we want to achieve with Bill C-25. We want to achieve better staffing; more supportive and productive working environments; clearer accountability; and more coordinated learning. I do not intend to go over all of the elements of the bill again. Honourable senators are very familiar with it by now. Instead, I simply want to focus on a few specific areas. I hope that I can clarify some matters and put some of your concerns to rest.

I would like to start with staffing and especially the issue of merit and the need for fair and non-partisan hiring practices. There is broad recognition that the current staffing system is broken. Problems have been acknowledged by the Auditor General and by many witnesses from whom you have already

[Traduction]

La ministre est accompagnée aujourd'hui de M. Jim Judd, secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada, et Mme Monique Boudrias, sous-ministre adjointe, Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Ces hauts fonctionnaires nous sont bien connus.

Vous avez la parole, madame la ministre.

[Français]

**Mme Robillard:** Je suis heureuse de comparaître une deuxième fois à ce comité pour vous parler du projet de loi sur la modernisation de la fonction publique. Vous avez présenté les personnes qui m'accompagnent ce matin.

J'ai suivi avec beaucoup d'intérêt les délibérations du Sénat et en ai lu toutes les transcriptions. Je me réjouis de la profondeur de vos discussions.

Je suis, comme vous, très attachée à la fonction publique du Canada et partage votre désir de protéger les valeurs qui la distinguent depuis longtemps: le caractère non-partisan, l'équité et l'excellence. Ce sont des valeurs qui ne feront l'objet d'aucun compromis.

En tant que parlementaires, Canadiens et Canadiennes, nous avons intérêt à ce que le gouvernement du Canada continue d'offrir à la population les services de haute qualité auxquelles elle s'attend et qu'elle mérite. Nous vivons à une époque où les attentes et les besoins changent rapidement. Nous devons donc être prêts à nous adapter à ces changements si nous voulons continuer de bien servir la population canadienne.

Pour ce faire, elle se doit de disposer de bons systèmes et processus qui nous permettront d'atteindre l'excellence.

Je suis convaincue que le projet de loi C-25 et autres initiatives de réforme de la gestion nous permettront d'apporter de nombreux changements nécessaires. Voilà pourquoi je suis heureuse de vous parler une fois encore de ce projet de loi aujourd'hui.

[Traduction]

La dernière fois que j'ai comparu devant le comité, j'ai longuement parlé de ce que nous souhaitons réaliser grâce au projet de loi C-25. Nous visons l'amélioration du processus de dotation des postes; des milieux de travail plus favorables et productifs; un régime de responsabilisation mieux défini; et des moyens d'apprentissage mieux coordonnés. Je n'ai pas l'intention de repasser en revue avec vous tous les éléments de ce projet de loi. Les honorables sénateurs les connaissent déjà très bien. Je préfère donc aborder quelques questions précises. J'espère être en mesure d'apporter des précisions utiles et en même temps de répondre à certaines de vos préoccupations.

Permettez-moi donc de commencer par vous parler de la dotation, et surtout de la question du mérite et de la nécessité d'avoir des pratiques de recrutement équitables et non partisans. Les gens s'accordent généralement pour dire que l'actuel système de dotation fonctionne mal. La vérificatrice générale et de

heard. The current system is simply too cumbersome. It forces managers to spend too much of their time focusing on numerous rules instead of allowing them to get the right people into the right jobs when they need them.

Bill C-25 is designed to help rectify this situation. By clearly defining a new approach to merit, we will be able to move away from rigid and prescriptive procedural processes and move towards a regime that is more supportive of our operational realities.

Defining merit is not watering down merit. We are not in any way compromising on important values like non-partisanship. We are not opening the door for unqualified candidates to get jobs. Appointees must continue to meet essential qualifications of the work, which include the experience, skills, education and personal traits necessary to perform the work. Essential qualifications are not minimum qualifications. This is the same basis for assessment that is used today.

I also wish to assure you that Bill C-25 does not eliminate competitive staffing. Today, the Public Service Commission determines the circumstances when it is appropriate to hold a competition and consider many candidates and when it is appropriate to consider one candidate. This will continue under Bill C-25.

The Public Service Commission will continue to make all appointments and to delegate that authority with terms and conditions, to monitor the use of delegated authority and to amend or rescind delegation if necessary.

The Public Service Commission will have the authority to set policy, regulations and guidelines on how staffing is conducted. It will be able to investigate external appointment processes to ensure that they were based on merit. It will have the power to revoke appointments and take any corrective action it considers appropriate. The commission will continue to have the authority to investigate fraud in the selection process and politically influenced appointments.

Bill C-25 proposes to create a new public service staffing tribunal, which will be an independent body completely separate from the appointing authority. It would manage a recourse regime that safeguards against abuse of authority.

nombreux témoins que vous avez déjà reçus vous ont fait part des problèmes à cet égard. L'actuel système est tout simplement trop lourd. Il force les cadres à consacrer trop de leur temps au respect des nombreuses règles qui leur sont imposées, au lieu de leur permettre de nommer les bons candidats aux postes les plus appropriés et ce, au moment où ils en ont besoin.

Le projet de loi C-25 vise à rectifier la situation à cet égard. En fournissant une définition claire de la nouvelle approche que le gouvernement compte adopter relativement à la question du mérite, nous pourrions nous éloigner des procédures rigides et prescriptives que nous employons actuellement et adopter progressivement un régime plus sensible à nos réalités opérationnelles.

Le fait de définir la notion de mérite ne signifie pas que nous cherchons à l'édulcorer. Nous ne cherchons aucunement à faire des compromis en ce qui concerne des valeurs importantes comme l'objectivité. Il ne s'agit pas de laisser la porte ouverte à la possibilité que des candidats non qualifiés obtiennent des emplois. Les personnes nommées devront continuer de satisfaire aux qualités essentielles du poste, qui visent l'expérience, les compétences, le niveau d'éducation et les qualités personnelles nécessaires pour exercer les fonctions du poste. Quand on parle de qualités essentielles, on ne parle pas de qualités minimums. Il s'agit donc des mêmes critères d'évaluation qui s'emploient à l'heure actuelle.

Je tiens également à vous assurer que le projet de loi C-25 n'élimine aucunement la notion de dotation concurrentielle. De nos jours, la Commission de la fonction publique détermine dans quelles conditions il convient d'organiser un concours et d'examiner les candidatures d'un grand nombre de personnes, et dans quelles situations il est préférable de n'examiner la candidature que d'une seule personne. Cette pratique sera maintenue aux termes du projet de loi C-25.

La Commission de la fonction publique continuera de faire toutes les nominations et de déléguer ce pouvoir dans certaines conditions, de surveiller l'exercice des pouvoirs délégués, et de modifier ou d'abroger une délégation de pouvoir, si nécessaire.

La Commission de la fonction publique sera autorisée à élaborer les politiques, les lignes directrices et les règlements relatifs aux procédures de dotation. Elle sera habilitée à enquêter sur les processus de nomination externe, afin de déterminer si ces derniers étaient fondés sur le mérite. Elle aura le pouvoir de révoquer une nomination et de prendre les mesures correctives qu'elle juge nécessaires. La Commission continuera de détenir le pouvoir de faire enquête dans d'éventuels cas de fraude touchant le processus de sélection et les nominations potentiellement influencées par les élus.

Le projet de loi C-25 propose de créer un nouveau tribunal de la dotation dans la fonction publique, soit un organisme indépendant qui serait complètement distinct de l'autorité de nomination. Il serait chargé d'appliquer un régime de recours qui protégerait les fonctionnaires contre la possibilité d'abus de pouvoir.



These measures afford strong protection to merit and guard against political and bureaucratic patronage.

[Translation]

I would like to turn my attention now to another issue where concerns have been raised by members of this committee, that of expanding competitions to a national area of selection.

We can all agree that moving to a national area of selection is, in theory, a very good idea. The problem lies not with the principle, but in its application. This is a complex issue that cannot be solved overnight. It is necessary, for example, to balance competing issues such as accessibility, efficient use of public funds, and speed of staffing. This is a challenge. Nevertheless, we are making progress.

National areas of selection are already being used for senior officer-level jobs, including executive positions. They are also used for post-secondary recruitment and study recruitment programs.

This is a good start, and we will continue to build on it.

I fully support the Public Service Commission's action plan to gradually increase the use of national areas of selection. I have spoken with my officials and we are firmly committed to providing the PSC with the financial support necessary to put the right tools in place to expand opportunities for all Canadians as quickly as possible.

I particularly applaud the fact that the PSC has committed to reporting to Parliament on progress on an annual basis. This will ensure that this issue remains a top priority for us all.

One area of Bill C-25 that has received overwhelmingly positive reaction is our desire to create the Canada School of Public Service. People recognize the importance of adopting a more integrated and coherent approach to lifelong learning. The integration of learning services proposed in C-25 is key to better delivery of training and development opportunities. This is an important step forward in ensuring that our public service workforce has the capacity and knowledge to better serve Canadians.

However, there is one issue related to the proposed School that has generated some questions. People have asked me why language training was not part of the proposed School's mandate. We have reassessed this issue, and if Bill C-25 receives Royal Assent, I am pleased to announce that the government has decided that Language Training Canada will be transferred to the new School.

Ces mesures sauront assurer une solide protection du principe du mérite et prévenir le favoritisme à la fois politique et bureaucratique.

[Français]

J'aimerais maintenant vous parler d'une autre question soulevée par les membres du comité, soit l'utilisation de la zone nationale de sélection pour tous les concours.

Nous sommes d'accord pour dire que cette idée est en théorie très bonne. La difficulté ne réside pas dans le principe mais dans son application. Il s'agit d'un problème complexe qui ne peut se régler du jour au lendemain. Nous devons, entre autres, tenter d'atteindre un équilibre entre l'accessibilité, l'utilisation efficiente des fonds publics et la rapidité. Cet objectif représente tout un défi. Néanmoins, nous progressons à un bon rythme.

La zone nationale de sélection est utilisée pour combler les postes d'agent supérieur, notamment les postes de cadre. Elle est également utilisée pour le recrutement post-secondaire et les programmes de recrutement d'étudiants.

Cette démarche représente un bon début et nous poursuivrons dans cette direction.

J'appuie sans réserve le plan d'action de la Commission de la fonction publique visant à accroître graduellement l'utilisation de la zone nationale de sélection. Après consultation auprès de mes hauts fonctionnaires sur la question, nous avons résolu d'accorder à la Commission de la fonction publique le soutien financier nécessaire à la mise en place des outils appropriés afin d'élargir l'accès aux emplois pour tous les Canadiens et Canadiennes le plus tôt possible.

Je tiens à saluer l'engagement de la Commission de la fonction publique à faire rapport une fois par année au Parlement des progrès accomplis. Nous serons ainsi en mesure de nous assurer que cette question demeure une priorité pour chacun et chacune d'entre nous.

Par ailleurs, notre désir de créer une école de la fonction publique du Canada a été fort bien accueilli par tous. On reconnaît l'importance d'adopter une stratégie plus cohérente et mieux intégrée en matière d'apprentissage permanent. Le regroupement des services proposés dans le cadre du projet de loi C-25 est indispensable pour améliorer la prestation des activités de perfectionnement et de formation. Il s'agit d'un pas important pour assurer que notre main-d'œuvre possède la capacité et les compétences nécessaires pour mieux servir les Canadiens et Canadiennes.

Un aspect particulier a suscité certaines interrogations. Plusieurs veulent savoir pourquoi la formation linguistique ne fait pas partie du mandat de la nouvelle école de la fonction publique. Nous avons réévalué la question, et il me fait plaisir de vous annoncer que si le projet de loi C-25 reçoit la sanction royale, le gouvernement intégrera Formation linguistique Canada au sein de la nouvelle école.

*[English]*

A final area that I would like to touch upon is disclosure of wrongdoing in the workplace. This issue has figured prominently in your deliberations.

As we move forward with Bill C-25 and with other management reforms, the Government of Canada strongly reaffirms its commitment to a public service where employees may honestly and openly discuss their concerns without fear of reprisal. We want cases of wrongdoing brought to light and dealt with.

I believe that we are making progress. We have, for example, worked closely with union partners to address concerns about harassment in the workplace. We recently introduced a new code of values and ethics that was the result of extensive discussion and consultation in the public service. The code includes revised conflict of interest guidelines and updated post-employment measures, and it articulates the values that guide the public service. The code is not just motherhood statements; it has teeth. Anyone who believes that the code has been or is being violated can report it to the public service integrity officer. Breaches of the code could result in discipline up to and including dismissal. The code has been complemented by other important initiatives such as the guide for deputy ministers and a management accountability framework.

These actions comprise one step in the right direction, but they alone will not be sufficient. As Dr. Keyserlingk pointed out in his first annual report yesterday, too many public servants are not aware of the existing disclosure policy or how to use it, and some believe that they are not adequately protected by it. I welcome Dr. Keyserlingk's point of view, and thank him for his thoughtful and judicious comments. We need to respond quickly to the issues that he has raised, and we will.

That is why I am happy to announce the creation of a working group to examine disclosure of wrongdoing in the workplace and to propose concrete solutions. Dr. Keyserlingk has agreed to sit on the working group, and he will be joined by other prominent stakeholders and experts. I want them to look at different international approaches and to propose a uniquely Canadian model that fits our operating reality and reflects our Canadian values and ethics.

This is not an open-ended review process. There is already a considerable amount of existing information and expertise. We are not starting from scratch. Much work has already been done by parliamentarians, including this committee. For that reason, I want tight timelines. I expect that the working group would be

*[Traduction]*

Enfin je voudrais vous parler brièvement de la divulgation d'actes fautifs commis au travail. Cette question a revêtu une importance primordiale dans vos délibérations.

À mesure que nous procédons à l'adoption du projet de loi C-25 et d'autres réformes du régime de gestion, le gouvernement du Canada réaffirme sa volonté de créer une fonction publique où les employés peuvent honnêtement et ouvertement discuter de leurs préoccupations, sans craindre de faire l'objet de représailles. Nous voulons que tout acte fautif soit divulgué et que les mesures nécessaires soient prises pour y donner suite.

À mon avis, nous faisons des progrès. Par exemple, nous avons travaillé étroitement avec nos partenaires syndicaux pour répondre à leurs préoccupations en ce qui concerne le harcèlement au travail. Nous avons récemment introduit un nouveau code de valeurs et de principes déontologiques qui fut le résultat de longues discussions et consultations au sein de la fonction publique. Ce code comprend les lignes directrices révisées sur les conflits d'intérêts et la version actualisée des mesures relatives aux activités des employés après la cessation d'emploi, et il définit les valeurs qui doivent guider la fonction publique. Ce code ne correspond pas simplement à une série de pieuses déclarations d'intentions; il est musclé. Quiconque estime que le code n'est pas ou n'a pas été respecté peut le signaler à l'agent de l'Intégrité de la fonction publique. Toute contravention du code pourrait donner lieu à des mesures disciplinaires, y compris le congédiement. Ce code est complété par d'autres importantes initiatives, telles que le Guide à l'intention des sous-ministres et le Cadre de responsabilisation de la gestion.

Toutes ces mesures représentent un pas dans la bonne direction, mais elles seules ne seront pas suffisantes. Comme l'indiquait hier le Dr Keyserlingk en présentant son premier rapport annuel, trop de fonctionnaires ignorent encore l'existence de notre politique de divulgation et la façon de s'en prévaloir, et certains sont d'avis que cette dernière ne les protège pas suffisamment. Je suis très heureuse de connaître le point de vue du Dr Keyserlingk à ce sujet, et je le remercie de ses remarques à la fois sérieuses et judicieuses. Nous devons réagir rapidement aux préoccupations qu'il a soulevées, et nous comptons justement le faire.

Voilà pourquoi je suis heureuse d'annoncer aujourd'hui la création d'un groupe de travail qui sera chargé d'examiner la divulgation d'actes fautifs commis au travail et de proposer des solutions concrètes à cet égard. Le Dr Keyserlingk a accepté de siéger au groupe de travail, et d'autres intervenants et experts clés l'accompagneront dans cette tâche. Je voudrais qu'ils examinent différents modèles internationaux en vue de proposer un modèle vraiment canadien qui cadre avec notre réalité opérationnelle et traduise nos valeurs et notre éthique canadiennes.

Il ne s'agit pas pour autant d'un processus d'examen illimité. Nous avons déjà accès à un grand nombre d'informations et à une solide expertise dans ce domaine. Donc nous ne partons pas de zéro. Les parlementaires, y compris les membres du comité, ont déjà accompli beaucoup de travail à cet égard. C'est pour cette



up and running within the next few weeks and I would ask for a report by the end of January 2004. I intend to provide this report to parliamentarians for their review. They could consult on these findings and make a final report to the government on further action to be taken, including legislative options. I believe that this is the most prudent and appropriate manner in which to address an issue that is important to all of us, and that has many complex aspects requiring serious reflection.

Make no mistake, I am committed to finding the best possible solution.

[Translation]

Mr. Chairman, senators, you have heard testimony from a wide range of witnesses. You have all had an opportunity to see that not everyone agrees on the specific actions that need to be taken to effect management reform. But there is consensus on one point: something must be done. We need to send a message that reform is possible. That we can continuously improve how we serve the public. Legislation provides the power to change in a way that no other reforms can do.

Bill C-25 represents a balanced, legally sound approach to management reform. It is a solid and well thought-out piece of legislation and it is long overdue.

I should also remind you that the Bill provides for an automatic review in five years. This will allow for a re-examination of the legislation and its application, and for timely revisions, as needed. It will guarantee that we won't be waiting another 35 years to take action if it is needed.

Bill C-25 will make a tangible difference. It is our strongest lever to produce meaningful change in managing our human resources. And I believe it will succeed in accomplishing what it sets out to do: creating a more effective public service to serve Canadians — a public service that can live up to the best of its tradition while moving confidently forward.

My officials and I are now available to take your questions.

[English]

**Senator Kinsella:** Minister, we have taken note of your initiative to create a working group to examine the issue of whistle-blowing. That is welcomed. As you are aware, this committee of Parliament has been working on the issue of whistle-blowing for about three and one-half years. The committee adopted and reported on Bill S-11. Currently, the

raison que je souhaite imposer un calendrier bien précis. Je m'attends à ce que le groupe de travail soit en place et prêt à s'attaquer à son travail au cours des prochaines semaines et je souhaite recevoir son rapport d'ici la fin janvier 2004. J'ai d'ailleurs l'intention de transmettre ce rapport aux parlementaires pour examen. Ils pourraient tenir des consultations au sujet des conclusions du rapport et faire un rapport final au gouvernement sur d'autres éventuelles mesures à prendre, y compris par voie législative. Pour moi, il s'agit de la façon la plus prudente et appropriée d'examiner une question qui revêt une grande importance pour nous tous, et dont les nombreuses facettes méritent une réflexion sérieuse.

Permettez-moi donc de vous assurer que je suis résolue à trouver la meilleure solution possible.

[Français]

Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, vous avez entendu, au cours de vos délibérations, un large éventail de témoins. Vous avez réalisé que tous ne s'entendent pas sur les mesures particulières qui s'imposent pour réaliser la réforme de la gestion. Un consensus se dégage toutefois sur un point: nous devons agir. Nous devons lancer à tous un message clair. La réforme est possible et nous pouvons améliorer constamment la façon dont nous servons le public. Une loi donne une impulsion au changement qu'aucune autre réforme ne peut imiter.

Le projet de loi C-25 prévoit des mesures de réforme de la gestion équilibrées et solides sur le plan juridique. Il s'agit d'un projet de loi rigoureux et bien pensé qui se fait attendre depuis trop longtemps déjà.

Par ailleurs, je tiens à vous rappeler que ce projet de loi prévoit un processus d'examen automatique dans cinq ans. Ce processus nous permettra de réétudier la loi et son application et d'y apporter des modifications au besoin. Il garantit ainsi que nous n'attendrons pas encore 35 ans si le besoin se fait sentir avant de passer à l'action.

Le projet de loi C-25 apportera donc des modifications concrètes. Il est l'outil le plus solide dont nous disposons afin de transformer profondément la gestion de nos ressources humaines. Je crois sincèrement qu'il atteindra son objectif, soit celui de créer une fonction publique qui sert plus efficacement les Canadiens et Canadiennes, une fonction publique solidement ancrée dans ses traditions et qui avance avec confiance vers l'avenir.

Il me fera maintenant plaisir de répondre à toute question en compagnie de mes collaborateurs.

[Traduction]

**Le sénateur Kinsella:** Madame la ministre, nous avons pris bonne note de votre initiative consistant à créer un groupe de travail pour examiner la question de la dénonciation. Cette dernière est d'ailleurs très appréciée. Comme vous le savez, le comité examine la question de la dénonciation depuis environ trois ans et demi. Il a adopté le projet de loi S-11 et a fait rapport à

committee has a stand-alone bill, S-6, before it. I would like to pass this along to you, minister, so that you may refer it to your working group.

If there is some skepticism, it relates only to the letter of Prime Minister Chrétien on June 11, 1993 to the then President of the Public Service Alliance of Canada, Daryl Bean wherein it was stated that a Liberal government would introduce whistle-blowing legislation in the next Parliament. As I said, this letter was written in 1993 and we have now passed June of 2003. It is now over a decade since the Prime Minister himself, in writing, said that whistle-blowing legislation would be introduced in the next Parliament.

Could you give members of this honourable committee some more assurance that legislation will be introduced, and give us a sense of a timeline when the government would introduce legislation? You can appreciate a little bit of our skepticism.

**Ms. Robillard:** Senator Kinsella, I appreciate the fact that you recognize that it was not in the Red Book of 1993. At the time, people thought it was in the Red Book. However, what you have read was more by way of responding to a question from a specific union. I think that we are far away from 1993. We are in 2003. As I told parliamentarians two years ago when I introduced the policy — and I have told Dr. Keyserlingk, who was appointed — we will go with a policy approach. We will experiment with the policy. After a certain time, we will evaluate the policy.

This is exactly what Dr. Keyserlingk is doing by his first annual report. That is why I welcome his recommendation. If I read his recommendation correctly, he has said that we need further reflection — not an endless project, further reflection — to decide what kind of institution we want, what kind of system we want with what mandate, with what objective, and how that new institution will be integrated in the current federal structure. That is why I am saying that we should form a task force or a working group of three or four people, not more than that, because I do not want to have a year or two years of work. A lot of work has already been done. I want Dr. Keyserlingk to be part of that group. In the near future, his office will publish a comparative study of other jurisdictions, not only about the content of legislation in other jurisdictions, but what kind of results they have achieved with their legislation. Is this efficient? That is very important to me.

That is why I say, Senator Kinsella, let that group come forward with a further detailed model and let parliamentarians consider what that group will suggest for a Canadian model. As you know, the Government Operations Committee in the House of Commons is very interested in the question. They intend to do

ce sujet. En ce moment, le comité est saisi d'un autre projet de loi tout à fait distinct, soit le projet de loi S-6. Je tenais à vous le dire, madame la ministre, pour que vous le renvoyiez à votre groupe de travail.

S'il existe actuellement un certain scepticisme, c'est uniquement à cause de la lettre adressée par le premier ministre Chrétien le 11 juin 1993 au président de l'Alliance de la fonction publique du Canada de l'époque, soit Daryl Bean, dans laquelle il indiquait qu'un gouvernement libéral déposerait un projet de loi sur la dénonciation au cours de la prochaine législature. Comme je viens de le dire, la lettre en question a été rédigée en 1993, alors que juin 2003 est déjà derrière nous. Voilà donc plus de 10 ans que le premier ministre lui-même a indiqué par écrit qu'un projet de loi sur la dénonciation serait déposé au cours de la prochaine législature.

Êtes-vous donc en mesure de donner de plus solides assurances aux membres de cet honorable comité qu'un projet de loi sera bel et bien déposé, en nous indiquant à quel moment le gouvernement compte déposer ledit projet de loi? Vous comprenez certainement pourquoi nous sommes un peu sceptiques.

**Mme Robillard:** Sénateur Kinsella, je sais que vous êtes conscient du fait qu'il ne s'agit pas là d'une promesse du livre rouge de 1993. À l'époque, les gens pensaient que c'était dans le livre rouge. Or il s'agissait plutôt d'une réponse à une question posée par un syndicat précis. Nous sommes bien loin de l'année 1993. Nous voilà maintenant en 2003. Comme je l'ai expliqué aux parlementaires il y a deux ans au moment de déposer la politique — et j'ai dit la même chose au Dr Keyserlingk au moment de sa nomination — nous préférons une approche axée sur les politiques. Nous allons donc procéder des expériences sur le plan de la politique. Après quelque temps, nous évaluerons cette politique.

Voilà justement ce qu'a fait le Dr Keyserlingk en présentant son premier rapport annuel. Voilà pourquoi je suis si contente de recevoir sa recommandation. Si j'ai bien compris cette dernière, il est d'avis que nous devons réfléchir davantage — pas indéfiniment, mais plus en profondeur — en vue de déterminer quel genre d'institution nous intéresse, quel type de régime nous semble approprié, et avec quels mandat et objectif, et comment cette nouvelle institution s'intégrera dans l'actuelle structure fédérale. Voilà pourquoi j'estime qu'il faut mettre sur pied un groupe de travail formé de trois ou quatre personnes, pas plus, parce que je ne veux pas que les activités de ce dernier durent un an ou deux. Beaucoup de travail a déjà été accompli. Je veux que le Dr Keyserlingk fasse partie de ce groupe. Dans un proche avenir, son Bureau publiera une étude comparative des régimes d'autres administrations, du point de vue non seulement du contenu de leurs lois mais aussi des résultats qu'ils ont pu obtenir grâce à ces lois. Le régime est-il efficace? Voilà quelque chose qui me semble très important.

C'est pour cette raison qu'à mon avis, sénateur Kinsella, il faut permettre à ce groupe d'élaborer un modèle plus détaillé pour le Canada et demander aux parlementaires de l'examiner. Comme vous le savez, le Comité des opérations gouvernementales de la Chambre des communes s'intéresse beaucoup à cette question. Il a



further work this fall and I am sure you will be interested in their findings. I would like, at the end of it, for parliamentarians to tell the government if they accept the recommendation of that group, or if they bring some nuance into the system.

**Senator Kinsella:** Minister, as I said, I welcome your announcement that, within the machinery of government, you have instructed that a working group be created.

Let us reflect for a moment, Mr. Chairman, on the Westminster model of parliamentary democracy. This committee is a legislative committee. As in the other place, there are a number of legislative committees. The executive — the minister — brings before Parliament a legislative proposal. It is then, quite frankly, out of his or her hands. It is then in the hands of the legislative branch. Members of this honourable committee have worked assiduously on this question for over three years. I believe that there is a fair amount of expertise in this committee as we have dealt with this matter. It is our duty to look at it as legislators. We are focusing on the best possible piece of legislation that will instruct the machinery of government as to how it is to operate. We are not the servants of the public service. The public service is the servant of the people who serve the citizens.

In fact, the people are not clients or customers. The relationship between the public service and the citizenship is a very special relationship, which is why we must be cautious in approving private sector models to apply to the management of the public service, although there is much to be learned from the private sector models.

It seems to me that this matter is where it belongs right now; namely, before a legislative committee. The Senate has been open to witnesses since last spring; and in the House of Commons, they were the ones who have apprehended the need to bring in an amendment to this bill to deal with whistle-blowing. Mind you, in my respectful judgment it was kind of a Mickey Mouse amendment; nevertheless, they brought it in and therefore the matter is before us. We cannot ignore it, as we are not ignoring it. If, as we continue our studies and do clause-by-clause, amendments are introduced, they would be based on many years of study and a very careful analysis.

Does the minister recognize that, under our system, the legislators do the legislative work and the executive does the executive work, which includes making legislative proposals?

**Ms. Robillard:** Yes.

l'intention de poursuivre ses travaux dans ce domaine cet automne et vous voudrez certainement prendre connaissance de leurs conclusions. À la fin de toute cette démarche, j'aimerais que les parlementaires fassent savoir au gouvernement s'ils acceptent les recommandations du groupe en question, ou s'ils jugent approprié d'y apporter certaines nuances.

**Le sénateur Kinsella:** Madame la ministre, comme je vous l'ai déjà dit, votre annonce concernant la mise sur pied d'un groupe de travail au sein de l'appareil gouvernementale est tout à fait bienvenue.

Mais rappelons-nous, monsieur le président, le modèle de la démocratie parlementaire de Westminster. Nous sommes un comité législatif, comme à la Chambre des communes, il existe un certain nombre de comités législatifs. L'Exécutif — c'est-à-dire la ministre — dépose au Parlement une proposition législative. À partir de ce moment, cette dernière n'est plus de son ressort. Elle est du ressort de l'organe législatif. Les membres de ce comité examinent cette question avec le plus grand sérieux depuis plus de trois ans. À mon avis, nous avons donc établi une assez bonne expertise au sein du comité au fur et à mesure de nos travaux. Il est de notre devoir, en tant que législateurs, de l'examiner. Nous visons à créer la meilleure loi possible qui servira de guide à l'appareil gouvernemental sur la façon de mener ses activités. Nous ne sommes pas les serviteurs de la fonction publique. La fonction publique est le serviteur des personnes qui assurent des services aux citoyens.

En fait, ces personnes ne sont pas des clientes. Les rapports entre la fonction publique et les citoyens sont très particuliers, et c'est pour cette raison que nous devons faire preuve de prudence avant d'autoriser l'application de modèles utilisés dans le secteur privé à la gestion de la fonction publique, bien qu'il y ait beaucoup de bons enseignements à tirer de ces modèles.

Il me semble en conséquence que la bonne instance est maintenant saisie de cette question, à savoir un comité législatif. Le Sénat a fait état de son désir de recevoir des témoins au printemps dernier; et c'est la Chambre des communes qui a déterminé s'il conviendrait d'apporter un amendement à ce projet de loi pour y incorporer la question de la dénonciation. Remarquez bien, il s'agissait à mon avis d'un amendement peu sérieux ou conséquent; mais il reste que cet amendement a été proposé et voilà pourquoi nous en sommes maintenant saisis. Nous ne pouvons l'ignorer, et nous ne l'ignorons pas. Si, au fur et à mesure que nous poursuivons nos travaux et que nous atteignons l'étape de l'examen article par article, certains jugent bon de déposer des amendements, ces derniers seront fondés sur de nombreuses années d'étude et une analyse sérieuse de la question dans son ensemble.

La ministre admet-elle qu'en vertu de notre système, il appartient au législateur d'exercer ses responsabilités législatives, et à l'Exécutif, d'accomplir le travail de l'Exécutif, et que ces responsabilités comprennent l'élaboration de propositions législatives?

**Mme Robillard:** Oui.

**Senator Kinsella:** Or are we simply rubber stampers, with the whip being brought down and people voting a certain way because the government tells them to vote that way?

**Ms. Robillard:** Senator Kinsella, I do recognize the vast majority of your statement about the link of citizens with the government and with the public service of Canada. I do recognize that legislators have done a significant amount of work. You are a legislator. There is a difference between the legislator and the executive.

We also have a Public Service Integrity Officer who experimented daily with a new policy approach in the system, and who makes, I believe, interesting recommendations. I think that we need to reflect on those. In his report, Dr. Keyserlingk highlights the fact that when you disclose wrongdoing, it should be in the public interest to do it.

It is not only a matter of dealing with employment issues, so we do need to have, perhaps, further study.

On one hand we have the report of Dr. Keyserlingk which is based on his daily experience, and on the other hand, you work as legislators to propose a model. What I am suggesting is, why not ask Dr. Keyserlingk and two or three other people to table their suggestions, and then you make a decision. Parliament will decide what is to be done.

**Senator Kinsella:** Minister, I am pleased with the progress that we have been making, and the distance that you have travelled on this journey. However, as a member of the cabinet of the Government of Canada, I would ask you to bring another matter to your colleagues at cabinet. We have been talking only about the public sector, having a machinery to protect whistle-blowers in the public sector. Indeed, right now, it is only applicable to those who are in the core public service. However, we must deal with the wider public service. Hopefully a working group will look at that.

However, the whole private sector is covered by federal jurisdiction. There are so many areas — whether it is in the environmental field or the health field or the security field — where wrongdoing and illegal activities occur and where, if a conscientious, honest employee blows the whistle, he or she has absolutely no protection.

Would you present to your cabinet colleagues the idea that we should consider a model of whistle-blowing provisions that would apply also to the federally regulated private sector? In order to do that, you must have your own house in order. We are engaged in that process.

**Le sénateur Kinsella:** Ou notre rôle consiste-t-il uniquement à approuver les mesures proposées par le gouvernement conformément à l'ordre du whip, si bien que les gens doivent voter d'une certaine façon parce que le gouvernement leur a dit de le faire?

**Mme Robillard:** Sénateur Kinsella, je suis d'accord avec la grande majorité de vos propos concernant la relation qu'ont les citoyens avec le gouvernement et la fonction publique du Canada. Je reconnais que les législateurs ont déjà accompli beaucoup de travail. Vous êtes législateur. Il y a une différence entre le législateur et l'Exécutif.

Nous avons également l'agent de l'intégrité de la fonction publique qui expérimentait tous les jours une nouvelle approche pour notre régime en matière de politique, et qui a fait des recommandations que je trouve intéressante. À mon avis, nous devons y réfléchir. Dans son rapport le Dr Keyserlingk insiste sur le fait que lorsqu'il y a divulgation d'un acte fautif, cette divulgation doit être dans l'intérêt public.

Comme cela ne concerne pas exclusivement des questions d'emploi, je pense qu'une étude plus approfondie s'impose peut-être.

D'une part, nous avons le rapport du Dr Keyserlingk, qui est fondé sur ses expériences quotidiennes, et d'autre part, vous, les législateurs, faites votre travail en nous proposant un modèle. Donc, je propose ceci: pourquoi ne pas demander au Dr Keyserlingk et à deux ou trois autres personnes de faire des propositions, et ensuite vous pourrez prendre une décision. C'est le Parlement qui décidera ce qu'il faut faire.

**Le sénateur Kinsella:** Madame la ministre, je suis heureux des progrès que nous avons accomplis, et de tout ce que vous-même avez réalisé dans ce contexte. Cependant, il y a une autre question sur laquelle je vous invite à attirer l'attention de vos collègues qui siègent au Conseil des ministres du gouvernement du Canada. Nous parlons du secteur public et d'un mécanisme qui permettrait de protéger les dénonciateurs du secteur public. À l'heure actuelle, ce mécanisme ne vise que ceux et celles qui font partie de la fonction publique de base. Or il faut répondre aux besoins d'une fonction publique plus large. J'espère que le groupe de travail se penchera sur cet aspect-là de la question.

Par contre, l'ensemble du secteur privé est régi par les lois fédérales. Il y a tellement de domaines — que ce soit l'environnement, la santé ou la sécurité — où des actes fautifs et illégaux peuvent être commis, et à ce moment-là, si un employé honnête et consciencieux décide de dénoncer un collègue, il ne bénéficie d'aucune protection.

Accepteriez-vous de soumettre à vos collègues du Cabinet l'idée d'un modèle de protection des dénonciateurs qui vise également le secteur privé sous réglementation fédérale? Mais il faudrait d'abord que vous mettiez de l'ordre dans vos propres affaires. Voilà justement le travail que nous accomplissons actuellement.



**Ms. Robillard:** It will be part of the process. You are right to say that. Dr. Keyserlingk outlined in his report that there are already four or five statutes that protect people who make disclosure of wrongdoing.

A bill is currently in front of the house. I do not know if Bill C-46 is in front of the house right now, dealing with the financial side. It clearly outlines the protections as they apply to whistle-blowing. We will have to take that into account in our reflections.

**The Chairman:** Minister, is it correct to say that there is a key difference between the position of the government on the one hand, and that of Dr. Keyserlingk, on the other? Dr. Keyserlingk has come to the firm and clear conclusion that the Public Service Integrity Office ought to be legislatively based, but the government, as I gather from your remarks this morning, is not prepared to make that commitment, even in principle, today?

**Ms. Robillard:** I would like the working group to take into account the option that we are discussing here and to recommend a model to the government. I do not want to close the door to any options. I do recognize the judicious comments here by Dr. Keyserlingk.

I said two years ago, and it is still my point of view, that, if the policy approach does not work, we will need a legislative base. I was open to that.

**The Chairman:** As we speak, you and the government are not prepared to commit in principle to the legislative solution; is that correct?

**Ms. Robillard:** A decision has not been taken by the government — by the executive or by the cabinet — about that. I want to clarify that. I want also to clarify that I am very open to what is being suggested here. However, as Dr. Keyserlingk said in his report, there are many recommendations that need further discussion and analysis to ensure that the right decision is made by parliamentarians.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Dr. Keyserlingk has just given some fairly critical testimony with respect to the current method of operation. He is proposing that his entire office be reorganized. Thank you for your decision on language training — after six months, we have finally received an answer! You said that the government will be transferring language training to a new school. How will that work? What section of the legislation allows you, by means of an Order in Council, to arrange for training to be transferred to the new School?

**Ms. Robillard:** Under the Act, responsibility for the School is broadly enough defined to allow us, by Order in Council, to transfer language training without any difficulty. There is no need to make amendments; this can easily be carried out through an Order in Council. I should say that this is very important to me.

**Mme Robillard:** Tout cela fera partie du processus. Vous avez raison de nous dire ça. Le Dr Keyserlingk indiquait dans son rapport qu'il existe déjà quatre ou cinq lois différentes qui protègent les personnes qui divulguent des actes fautifs.

Un projet de loi a été déposé à la Chambre. Je ne sais pas si la Chambre est d'ores et déjà saisie du projet de loi C-46, qui concerne l'aspect financier. Ce dernier définit les différentes protections dont bénéficieront les dénonciateurs. Nous devons en tenir compte dans notre réflexion.

**Le président:** Madame la ministre, est-il vrai qu'il existe des nuances importantes entre la position du gouvernement, d'une part, et celle du Dr Keyserlingk, d'autre part? Le Dr Keyserlingk a conclu en définitive que l'autorité du Bureau de l'intégrité de la fonction publique devrait découler d'une loi, mais si j'ai bien compris vos remarques de ce matin, le gouvernement n'est pas prêt à prendre un tel engagement aujourd'hui, pas même en principe?

**Mme Robillard:** Je voudrais que le groupe de travail examine la possibilité dont nous disposons actuellement et qu'il recommande un modèle au gouvernement. Je ne veux pas exclure quelque option que ce soit. Je suis parfaitement consciente des remarques fort judicieuses faites ici par le Dr Keyserlingk.

J'ai indiqué il y a deux ans — et je suis encore de cet avis — que si une approche basée sur des politiques ne s'avérait pas efficace, il faudrait procéder par voie législative. J'étais tout à fait ouverte à cette idée-là.

**Le président:** Mais en ce moment, vous et le gouvernement n'êtes pas prêts à accepter le principe d'une solution législative, c'est bien ça?

**Mme Robillard:** Aucune décision n'a encore été prise à ce sujet par le gouvernement — ni par l'Exécutif, ni par le Cabinet. Je tiens à ce que ce soit clair. Je précise également que je suis tout à fait ouverte aux propositions qui ont été faites ici. Mais comme le Dr Keyserlingk l'a mentionné dans son rapport, de nombreuses recommandations méritent de faire l'objet d'analyse plus approfondie et de discussion afin de s'assurer que les parlementaires prendront la bonne décision.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** M. Keyserlingk vient de nous donner un témoignage assez critique du fonctionnement actuel. Il propose de restructurer tout son bureau. Merci pour la décision sur la formation linguistique, enfin, après six mois, on a eu une réponse! Vous avez dit que le gouvernement va transférer la formation linguistique à une nouvelle école. Comment allez-vous faire? Quel article de la loi vous permet d'avoir un décret du Cabinet pour que la formation relève de la nouvelle école?

**Mme Robillard:** Selon la loi, la responsabilité de l'école est définie dans un sens suffisamment large pour que l'on puisse, par décret, transférer la formation linguistique sans aucun problème. Il n'y a aucune nécessité d'apporter des amendements, on peut très bien le faire par décret. C'est très important pour moi, il faut le spécifier.

**Senator Gauthier:** I understand all that, but perhaps you could explain where the act actually says that?

**Ms. Robillard:** I will ask Mr. LeFrançois to respond. We will check the clause.

**Senator Gauthier:** When you talk about training, you are also talking about professional development. They are two completely different things. Training relates to today's requirements, whereas professional development has more to do with future requirements. Training will be a responsibility of the new School of Public Service, whereas professional development will be assigned to deputy ministers. Will they be required to take their language training at the new school?

**Ms. Robillard:** Under the current system, the Public Service Commission is responsible for language training, but there is nothing preventing a department from using private firms to provide language training. A department always has the option of paying for an employee's training. What is important, beyond the actual courses given, is that the new school be influenced by such values as linguistic duality, and not strictly language training, and that it have an impact on every other training and development project. It is with that in mind that I think it makes sense to turn it over to the new school. Ms. Boudrias can identify the clause for you.

**Senator Gauthier:** I am not convinced that we will end up with a training program that is consistent across the board, and based on clear and precise objectives in terms of linguistic duality. If every department has the option of selecting its own training or development programs, it is going to be a total mess.

**Ms. Robillard:** Let us be clear. As the employer, the Treasury Board retains responsibility for training policy. There will clearly be only one training policy for all public servants. Ms. Boudrias is here to identify the clause in the bill for you.

**Ms. Monique Boudrias, Assistant Deputy Minister, Task Force on Modernizing Human Resources Management in the Public Service:** You will find the information you are seeking on page 172, under the heading Objects and Powers. In clause 4, the bill states that the objects of the school in subclause (e) are to formulate and provide training, orientation and development programs for public sector managers and employees, particularly for those in the public service. We have given a wide interpretation to the wording and therefore do not require amendments in order to transfer the language school.

**Senator Gauthier:** By creating two organizations that will be competing with each other, we will end up with a two-headed monster. On the one hand, staffing is within the purview of the Public Service Commission, so that all appointments are made by the commission or through delegated authority. On the other hand, where grievances, complaints or problems are involved, people can turn to the tribunal, which will be responsible for handing down a ruling. How will parliamentarians or even public servants be able to distinguish between the tribunal, staffing, or the Public Service Commission? You know, the PSC really is not that big a player. It does not have much power, other than the

**Le sénateur Gauthier:** Je comprends tout cela, mais où est-ce dans la loi, expliquez-moi?

**Mme Robillard:** Je vais demander à M. LeFrançois. On va vérifier l'article.

**Le sénateur Gauthier:** Quand vous parlez de formation, vous parlez aussi de perfectionnement. On parle de deux choses différentes. La formation représente les besoins d'aujourd'hui et le perfectionnement, ceux de demain. La formation va relever de la nouvelle école de la fonction publique et le perfectionnement va relever des sous-ministres. Est-ce qu'ils devront faire leur formation linguistique à la nouvelle école?

**Mme Robillard:** À l'heure actuelle, dans le système, la Commission de la fonction publique est responsable de la formation linguistique mais rien n'empêche un ministère d'utiliser le privé pour la formation linguistique. Il y a toujours une possibilité pour le ministère de payer des cours à un employé. Ce qui est important, au-delà des cours, c'est que la nouvelle école soit influencée par les valeurs de la dualité linguistique, pas strictement la formation des langues et qu'elle influence tous les autres projets de formation et de perfectionnement. C'est dans ce cadre que je pense que cela doit être intégré dans la nouvelle école. Mme Boudrias va vous donner l'article.

**Le sénateur Gauthier:** Je ne suis pas convaincu que l'on va avoir un programme uniforme de formation, des objectifs clairs et précis, en termes de dualité linguistique. Si chacun des ministères a le choix de choisir sa formation ou son perfectionnement, cela va être le bordel.

**Mme Robillard:** Soyons très clairs. Le Conseil du Trésor, en tant qu'employeur, conserve la responsabilité de la politique de la formation. Il est très clair qu'il y aura une seule politique de formation pour l'ensemble des fonctionnaires. Mme Boudrias va vous identifier l'article dans le projet de loi.

**Mme Monique Boudrias, sous-ministre adjointe, Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique:** Vous retrouvez cette information à la page 172, soumissions et attributions. À l'article 4, on dit que l'école a pour mission, au sous-alinéa e), d'élaborer et de mettre en oeuvre à l'intention des gestionnaires et des employés du secteur public, et plus particulièrement des gestionnaires et autres fonctionnaires de la fonction publique des programmes de formation, d'orientation et de perfectionnement. On a donné une signification large à ce texte et on n'a pas besoin d'amendements pour pouvoir transférer l'école des langues.

**Le sénateur Gauthier:** Lors de la création de ces deux organismes qui vont se faire compétition, cela sera une bibitte à deux têtes. D'une part, la dotation relève de la Commission de la fonction publique, toutes les nominations seront faites par la commission ou par l'autorité déléguée. D'autre part, lors d'un grief, d'une plainte ou d'une difficulté, on pourra recourir au tribunal qui sera chargé de statuer ou de décider. Comment les parlementaires ou les fonctionnaires vont-ils pouvoir distinguer entre le tribunal, la dotation et la fonction publique? La fonction publique, ce n'est pas fort. Ils n'ont pas beaucoup de pouvoir à part de nommer et de déléguer, on va leur



power to appoint and delegate authority, and yet you want to take away appeals from them. Why are you doing that? Why are we creating two organizations that will be accountable to Parliament and will also be making annual reports to Parliament? They may not get along.

**Ms. Robillard:** Between the current system and what I am proposing — What are the reasons for my making this proposal? Well, under the current system, you are right that the Public Service Commission has an Appeals Section. Now, when people are appointed to the Appeals Section, they work totally at arms length from the Public Service Commission as regards their appeals role per se. What we wanted to do in Bill C-25 — because we have received criticism to the effect that we basically had the same authority appointing someone and handling appeals related to the appointment. After discussions with a number of stakeholders, public servants, and unions, we realized that the fact that the same authority was responsible for determining appointments and reviewing appeals lodged by a public servant about that appointment could be problematic. That's why we created a completely independent tribunal, strictly to handle internal appointments.

In addition, Senator Gauthier, the Appeals Section of the Public Service Commission does not concern itself with the treatment received by a specific individual or public servant X. It looks at the process followed for the appointment. But when all is said and done, the individual wonders why he or she wasn't appointed to the position and is unsatisfied with the result.

Now an independent tribunal will be responsible for reviewing the file of a public servant who believes that he or she is the victim of abuse of power on the part of an immediate superior. An amendment was passed in the House of Commons which clarifies our understanding of such concepts as abuse of power and personal patronage. The tribunal will determine whether or not there has been an abuse of power, and if so, the appointment will be rescinded. This is an additional guarantee that our employees will be treated with fairness in the selection process.

**Senator Gauthier:** Both will be able to rescind an appointment — in other words, both the Public Service Commission and the tribunal, is that correct?

**Ms. Robillard:** They are two separate things. The Public Service Commission will retain responsibility for external selection. It will be able to investigate, verify or revoke. Where internal appointments are concerned, the tribunal will make the determination. However, the Public Service Commission will still be able to ascertain how the deputy head defined the specific qualifications and requirements. Also, in cases of fraud brought to its attention or cases where political influence has affected an appointment, it will be able to take action. They are two completely separate mandates. There is no duplication here.

**Senator Gauthier:** Did you hear Dr. Keyserlingk's testimony earlier?

**Ms. Robillard:** Only part of it, because I arrived towards the end.

enlever tous les appels. Pourquoi fait-on cela? Pourquoi créons-nous deux organismes qui vont répondre au Parlement, qui vont faire des rapports annuels au Parlement? Ils vont peut-être se chicaner.

**Mme Robillard:** Entre le système actuel et ce que je propose. Quelles sont les raisons de ma proposition? Dans le système actuel, vous avez raison de dire que la Commission de la fonction publique a une section des appels. Maintenant, quand les gens sont nommés à la section des appels, ils deviennent indépendants de la Commission de la fonction publique dans leur rôle d'appel en tant que tel. Ce que l'on a voulu faire dans le projet de loi C-25, parce que nous avons eu des critiques que dans le fond, c'était la même autorité qui nommait quelqu'un et qui en même temps se retrouvait avec la responsabilité de recevoir les appels sur la nomination. Après discussions avec plusieurs personnes, des fonctionnaires, des syndicats, on a constaté qu'il pouvait y avoir un problème quand la même autorité décide de la nomination puis révisé l'appel d'un fonctionnaire sur sa nomination. C'est ce pourquoi on a créé le tribunal, complètement indépendant, strictement pour les nominations internes.

Mieux que cela, sénateur Gauthier, la section des appels à la Commission de la fonction publique ne se préoccupe pas du traitement de l'individu ou du fonctionnaire X. Il va regarder les processus qui ont été suivis pour être nommés. En bout de ligne, la personne se demandait pourquoi elle n'avait pas été nommée à ce poste et elle se retrouvait insatisfaite.

C'est au tribunal indépendant à présent que revient d'étudier le dossier d'un fonctionnaire qui croit être victime d'un abus d'autorité de la part de son supérieur immédiat. Un amendement a été adopté à la Chambre des communes, lequel apporte des précisions quant à la compréhension de l'abus de pouvoir et du favoritisme personnel. Le tribunal pourra statuer si oui ou non il y a eu abus d'autorité, et advenant le cas, il y aura révocation de la nomination. C'est une garantie supplémentaire que nos fonctionnaires seront traités avec justesse par le système de sélection.

**Le sénateur Gauthier:** Ils seront deux à pouvoir révoquer la nomination, la Commission de la fonction publique et le tribunal?

**Mme Robillard:** Ce sont deux choses différentes. La Commission de la fonction publique va garder la responsabilité de la sélection externe. Elle pourra faire enquête, vérifier ou révoquer. S'il s'agit d'une nomination interne, c'est le tribunal qui tranchera. Par ailleurs, la Commission de la fonction publique pourra toujours vérifier comment l'administrateur a défini les qualifications et les besoins. En plus, s'il y a des cas de fraude portés à son attention ou des cas où il y aurait eu une influence politique sur la nomination, il pourra agir. Ce sont deux mandats distincts. Il n'y a pas de duplication.

**Le sénateur Gauthier:** Vous avez entendu le témoignage du docteur Keyserlingk tantôt?

**Mme Robillard:** En partie, parce que je suis arrivée vers la fin.

**Senator Gauthier:** We discussed how his organization is funded, and the fact that when one is receiving one's funding from the Treasury Board, one feels obliged to pay close attention to what the Treasury Board wants. So, there is a conflict there. As regards officers of Parliament — at least the five best known officers, including the Solicitor General and the Commissioner of Official Languages, how exactly will these organizations be funded? Supposing Dr. Keyserlingk is right; he wants his office to be completely at arms length from the Treasury Board and to be funded by Parliament, but in a different manner. Have you considered that option?

**Ms. Robillard:** Yes, Senator Gauthier, but I think it is important to make very clear distinctions with respect to the status of these individuals. You are right when you say that five separate individuals report to Parliament; they are considered to be officers of Parliament; the Solicitor General, the Chief Electoral Officer, and the commissioners we are all aware of. All of these individuals are required to submit a budget request that is reviewed and subject to a decision by Treasury Board, as with every other department. Together they are developing a template — I met with them recently — with a view to proposing a new decision-making process for their budget allocations.

I am waiting to receive their suggestions, which I will review with them. At the same time, the Public Service Integrity Officer is not an officer of Parliament. If legislation is passed one day and he becomes an officer of Parliament, he will be treated in the same way as others, if we opt for a new decision-making process.

**Senator Gauthier:** As Senator Kinsella has suggested, you should involve parliamentarians in your process. Keep us informed of where you are going with this whole issue, both with respect to whistleblowers and the matter I have just raised with you.

**Ms. Robillard:** As regards officers of Parliament, they have formed a group and will be tabling a proposal. I have been assured that this proposal will be brought to the attention of parliamentarians.

[English]

**The Chairman:** Ms. Robillard, I have a question on a related point. With regard to the monitoring and supervisory functions of the PSC, what undertaking are you prepared to give to the committee today to assure us that the government will provide the PSC with the resources required to do those jobs? We heard some fairly alarming testimony from various sources about the inability to do that job now, let alone under the new circumstances that would be created by this bill. That inability included a precipitous decline in the number of auditors at the commission over a period of years. Are you concerned about the commission having the required resources to do the job properly?

**Le sénateur Gauthier:** Nous avons discuté du financement de son organisme. Comment se sent-on obligé, étant financé par le Conseil du Trésor, d'écouter attentivement ce que veut le Conseil du Trésor? Il y a un peu de conflit. Parmi les hauts fonctionnaires du Parlement, les cinq plus connus, le Solliciteur général, la Commissaire aux langues officielles, et cetera, comment fera-t-on pour financer ces organisations? Admettons que le docteur Keyserlingk ait raison; il veut une boîte indépendante du Conseil du Trésor, financée par le Parlement mais d'une façon différente. Y avez-vous réfléchi?

**Mme Robillard:** Oui, sénateur Gauthier, mais il faut faire une distinction très claire dans le statut de toutes ces personnes. Vous avez raison de dire que cinq personnes se rapportent au Parlement. Elles sont considérées comme des agents du Parlement: le solliciteur général, le directeur général des élections, les commissaires qu'on connaît. Ces personnes doivent soumettre, comme pour tout autre ministère, leur demande de budget à l'analyse et à la décision du Conseil du Trésor. Elles travaillent ensemble sur un modèle — je les ai rencontrées dernièrement — pour soumettre un nouveau processus décisionnel dans les budgets qui leur sont accordés.

J'attends leurs propositions. Je vais les étudier avec elles. Maintenant, le Bureau de l'intégrité dans la fonction publique n'est pas un agent du Parlement. Dans l'éventualité qu'un jour on aura une législation et qu'on le nommera agent du Parlement, il sera traité de la même façon que les autres si on décide de nouveau processus décisionnels.

**Le sénateur Gauthier:** Comme le sénateur Kinsella vous l'a suggéré, impliquez donc les parlementaires dans votre processus. Informez-nous donc où on va avec cette question, pour les délateurs et pour la question que je viens de soulever avec vous.

**Mme Robillard:** Pour la question des agents du Parlement, ils se sont regroupés. Ils déposeront une proposition. Je suis assurée que cette proposition sera portée à la connaissance des parlementaires.

[Traduction]

**Le président:** Madame Robillard, j'ai une question à vous poser qui est dans le même ordre d'idée. En ce qui concerne les fonctions de suivi et de surveillance de la CFP, quel engagement êtes-vous prête à prendre aujourd'hui devant le comité pour nous assurer que le gouvernement fournira à la CFP les ressources dont elle a besoin pour effectuer ce travail? Nous avons reçu des témoignages assez inquiétants et venant de plusieurs sources concernant son incapacité d'exercer les fonctions qui lui sont actuellement confiées, sans parler de la nouvelle situation que créerait ce projet de loi. Cette incapacité s'est manifestée entre autres par la chute du nombre de vérificateurs à la Commission au fil des ans. Êtes-vous préoccupée par la possibilité que la Commission n'ait pas les ressources nécessaires pour bien s'acquitter de ses responsabilités?



**Ms. Robillard:** I am always concerned that the agents of Parliament, the commissioners and others, receive adequate resources to deliver on their mandate. Currently, the Public Service Commission has a budget of \$130 million and 1,400 employees. With changes to the mandate of the commission, we would have to evaluate the needs of the commission. What should we change?

First, some of their responsibilities would transfer to the employer. The appeal division would not be in place. We would create a new tribunal. Differences between the current commission and the new commission would be created if the bill were passed. We would look closely at the resources required for the commission to fulfil its mandate. As senators are aware, the Public Service Commission of Canada would remain, under Bill C-25, a hybrid organization bearing two responsibilities, the audit and the executive, because they are responsible for nomination.

That is why you cannot consider the commission an agent of Parliament in the same way as the Auditor General or other offices of Parliament are considered. The commission is a hybrid organization.

**The Chairman:** On that point, the House of Commons has amended this bill such that henceforth the president of that commission would be appointed by parliamentary resolution, in effect.

**Ms. Robillard,** there is increased delegation in this bill, and the assurances that you and the government are giving to Parliament and to the people of Canada are to the effect that the safeguard for the merit principle — for protecting against abuse, et cetera — reside to a great extent with the Public Service Commission and its audit and supervisory function. The commission is pleading, and certainly a number of witnesses have pleaded before this committee, that it does not have the resources to do that job properly. I want the committee to be satisfied that the government understands that there needs to be the resources for the commission to carry out these important new responsibilities that would be given to the commission,

**Ms. Robillard:** It is clear, Mr. Chairman, that under Bill C-25 we would reinforce the role of the commission in the protection of merit, which would be the audit role. That is clear to me. It is also clear that I have asked the government to provide new funding to implement the proposed legislation. This is a big change in the system, not only for the Public Service Commission, but also for all relevant stakeholders. I can assure you that this would be a part of the legislation when this bill is passed, if we want to meet with success. The Public Service Commission will come before you to table its annual report to Parliament. If it is to prove that it

**Mme Robillard:** La nécessité pour les mandataires du Parlement, les commissaires et les autres de recevoir des ressources suffisantes pour bien remplir leur mandat est toujours une préoccupation pour moi. À l'heure actuelle, la Commission de la fonction publique a un budget de 130 millions de dollars et un effectif de 1 400 employés. Si le mandat de la Commission devait être modifié, il nous faudrait réévaluer ses besoins. Que faudrait-il changer au juste?

D'abord, certaines de ses responsabilités seraient confiées à l'employeur. La Division des appels n'existerait plus. Nous mettrions sur pied un nouveau tribunal. Donc, il y aurait certaines différences entre l'actuelle Commission et la nouvelle si le projet de loi était adopté. Nous examinerions de près les ressources que requiert la Commission pour remplir son mandat. Comme les sénateurs le savent déjà, aux termes du projet de loi C-25, la Commission de la fonction publique du Canada resterait un organisme hybride ayant essentiellement deux responsabilités, celles touchant la vérification et l'Exécutif, puisque la Commission est responsable des nominations.

Voilà pourquoi on ne peut pas la considérer comme un mandataire du Parlement de la même façon que la vérificatrice générale ou d'autres hauts fonctionnaires. La Commission est un organisme hybride.

**Le président:** À cet égard, la Chambre des communes a modifié ce projet de loi afin que le président de la Commission soit désormais nommé par voie de résolution parlementaire.

Madame Robillard, la délégation des pouvoirs est élargie aux termes de ce projet de loi, et les assurances que vous et le gouvernement avez données au Parlement et à la population du Canada en ce qui concerne la protection du principe du mérite — c'est-à-dire la protection contre les abus potentiels, et cetera — reposent dans une très large mesure sur le fait que la Commission de la fonction publique a entre autres des responsabilités en matière de vérification et de surveillance. Or la Commission fait valoir — et plusieurs autres témoins ont abondé dans le même sens devant le comité — qu'elle ne dispose pas des ressources nécessaires pour bien s'acquitter de cette responsabilité. Il faut que le comité soit convaincu que le gouvernement comprend bien que la Commission devra disposer de ressources adéquates pour s'acquitter des importantes responsabilités qu'on voudrait lui confier.

**Mme Robillard:** Il ne fait aucun doute, monsieur le président, qu'aux termes du projet de loi C-25, le rôle de la Commission serait renforcé pour ce qui est de la protection du mérite, qui correspond à son rôle de vérification. Voilà qui est clair pour moi. Il est également clair que j'ai demandé au gouvernement de prévoir de nouveaux crédits pour la mise en oeuvre du projet de loi en question. Il s'agit là d'un changement important pour l'ensemble du système — pas seulement pour la Commission de la fonction publique, mais pour tous les intervenants clés. Je peux vous garantir que cela ferait partie de cette mesure législative si le

operates efficiently and effectively, then it is my responsibility to ensure that it has the requisite resources to fulfil its mandate.

[Translation]

**Senator Comeau:** I would like to come back to the matter raised by Senator Gauthier regarding the transfer of language training in Canada.

Have you considered the possibility of using existing schools in the various regions of Canada to provide language training or development? Some excellent schools already exist. Rather than transferring that mandate to the new school, why not use schools that are already up and running in Canada?

**Ms. Robillard:** At the present time, responsibility for language training rests with the Public Service Commission, and as the employer, we are responsible for developing a language training policy that everyone will be required to follow.

At the same time, we have not in any way ruled out the possibility, as part of the current system, of using community language schools in certain areas of the country to attain those same objectives. In the Official Languages Action Plan, funds have been set aside to assess language training governance, to be certain that we are making the best possible use of the funds allocated, in order to achieve concrete results.

This matter will be reviewed in the coming months in relation to the governance structure, but the new School of Public Service will be taking that on.

**Senator Comeau:** When you give a mandate to an agency or a school, that agency has a tendency to want to retain its mandate, rather than sharing responsibilities and services with other schools. I see that on page 172 of your bill, it says that the school will be responsible for developing and implementing this project.

Previously this responsibility rested with the Public Service Commission. Development was carried out by the commission; now it will be carried out by the school.

You are transferring another service from the commission to the school, meaning that the commission's role will again be diminished.

In addition to that, once this falls within the school's mandate, will the school want to transfer its responsibilities, or at least the responsibility for training, to other agencies?

I see nothing wrong with our public service making contact with other Canadians, and I think it might a good idea for public servants to have an opportunity to take training in places where other Canadians are receiving language training and development.

projet de loi devait être adopté, puisque c'est nécessaire pour assurer le succès de cette initiative. Les responsables de la Commission de la fonction publique comparaitront devant vous lors du dépôt du rapport annuel de la CFP devant le Parlement. Si je souhaite que cette dernière puisse démontrer qu'elle est en mesure de mener ses activités de manière efficace et efficiente, il m'incombe de m'assurer qu'elle dispose des ressources nécessaires pour bien remplir son mandat.

[Français]

**Le sénateur Comeau:** J'aimerais revenir à la question du sénateur Gauthier sur le transfert de formation linguistique au Canada.

Avez-vous considéré la possibilité d'utiliser des écoles déjà existantes dans différentes régions du Canada, pour la formation ou le perfectionnement linguistique? Il y a d'excellentes écoles. Au lieu de transférer ce mandat à la nouvelle école, pourquoi ne pas utiliser les écoles déjà existantes au Canada?

**Mme Robillard:** À l'heure actuelle, dans notre système, la formation linguistique est sous la responsabilité de la Commission de la fonction publique, et nous, comme employeur, nous avons la responsabilité d'adopter la politique de la formation linguistique que tout le monde doit suivre.

Il n'est nullement exclu, dans le système actuel, que dans un coin de pays on décide d'utiliser l'école des langues du milieu pour atteindre les mêmes objectifs. Dans le plan d'action sur les langues officielles, des fonds sont mis de côté pour évaluer la gouvernance de la formation linguistique, pour être certain qu'on utilise au maximum les fonds donnés afin d'avoir des effets concrets.

Cette question sera étudiée dans les mois qui viennent avec la structure de la gouvernance, mais cela sera fait par la nouvelle école de la fonction publique.

**Le sénateur Comeau:** Lorsque vous donnez un mandat à une agence ou à une école, cette agence a tendance à vouloir garder le mandat qui lui est donné plutôt que de répartir ses responsabilités et le service à d'autres écoles. Je vois, à la page 172 de votre projet de loi, qu'on donnera à l'école la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre le projet.

Cette responsabilité était auparavant sous le mandat de la Commission de la fonction publique. L'élaboration était faite par la Commission; maintenant, elle sera faite par l'école.

Vous êtes en train de transférer un autre service de la Commission à cette école, donc une autre diminution du rôle de la Commission.

En plus de cela, après qu'elle sera sous le mandat de l'école, est-ce que l'école voudra transférer ses responsabilités ou, du moins, la responsabilité de la formation à d'autres agences?

Je ne vois rien de mal à ce que notre fonction publique entre en contact avec les Canadiens en général, et peut-être qu'il serait bon que nos fonctionnaires puissent aller à l'école là où les autres Canadiens font leur formation linguistique et leur perfectionnement linguistique.



That kind of thing would be practically impossible with the change that is being proposed here.

**Ms. Robillard:** I certainly would not want you to have that impression, Senator Comeau. I will be asking my secretary to elaborate on that further.

I suppose one could see this as resulting in a diminished role for the Public Service Commission. But it is important to remember the intent of the bill that is before you now. Over the years, a great many operational responsibilities have been delegated to the commission. Language training is the employer's responsibility. Yet it was delegated to the Public Service Commission, along with a lot of other responsibilities, rather than to the Treasury Board Secretariat. As a result, we now have a Public Service Commission that wears several hats. With Bill C-25, we are attempting to ensure that it retains authority for appointments and truly concentrates on exercising its responsibility to uphold the merit principle; therefore we are proposing an enhanced role for the Commission with respect to audit and supervision. However, all the other operational responsibilities are being transferred to other institutions.

The whole point of the Official Languages Action Plan is to examine governance of language training. That will be carried out with the Treasury Board as well. We will be looking at this to ensure we have the most effective possible system in place. And it will certainly be possible to do that in cooperation with the school.

**Mr. Jim Judd, Secretary of the Treasury Board and Comptroller General of Canada:** Under the current official languages training system, this operation is carried out jointly by both the government school and private schools all across Canada. That will continue to be the case for reasons of capacity and system efficiency. We simply do not have enough language teachers and have no choice but to use private resources.

**Senator Comeau:** I agree that that will continue. However, when you give a new school a mandate — and here I am speaking from experience — the fact is it may want to engage in a little empire building.

And that leads me directly to my second question: have cost estimates been prepared for this new School, which has been given new responsibilities and a new mandate? Will there be operational costs? Do we have estimates?

**Ms. Robillard:** We are merging existing organizations with their budget. I want to reassure you with respect to your concern that they will not be using other institutions. Now we will be merging the Canadian Centre for Management Development and Training and Development Canada, plus language training.

The Canadian Centre for Management Development is a centre that currently works in partnership with educational institutions across Canada, and particularly with colleges and universities. They do not give all the courses. So, that is the direction we are already moving in, and they will not have the capacity to provide all the training.

Ces considérations seront presque impossibles avec le changement proposé.

**Mme Robillard:** Je ne veux pas que vous croyiez cela, sénateur Comeau. Je vais demander à mon secrétaire d'élaborer sur le sujet.

Vous pouvez voir cela comme une diminution du rôle de la Commission de la fonction publique. Mais rappelez-vous l'intention du projet de législation devant vous. Au fil des ans, on a délégué à la Commission beaucoup de responsabilités opérationnelles. La formation linguistique, c'est la responsabilité de l'employeur. On l'a déléguée à la Commission de la fonction publique ainsi que beaucoup d'autres responsabilités plutôt qu'au secrétariat du Conseil du Trésor. De sorte qu'aujourd'hui, on a une Commission de la fonction publique qui a plusieurs chapeaux. On veut, par le projet de loi C-25, qu'elle détienne l'autorité de nomination et qu'elle concentre vraiment la responsabilité sur la protection du mérite, donc nous voulons augmenter son rôle en matière de vérification et de surveillance. Toutes les autres responsabilités opérationnelles, on les transfère vers les autres institutions.

Le point du plan d'action des langues officielles est d'étudier la gouvernance de la formation linguistique. Cela se fera avec le Conseil du Trésor également. On va regarder cela afin d'avoir le système le plus efficace possible. C'est tout à fait possible de le faire en coordination avec l'école.

**M. Jim Judd, secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada:** Aujourd'hui, dans le système actuel de l'apprentissage des langues officielles, cette opération est partagée entre l'école du gouvernement et les écoles privées partout au Canada. Cette opération continuera étant donné la question de la capacité, de l'efficacité du système. Nous n'avons pas assez de professeurs de langues et il faut toujours utiliser les ressources privées.

**Le sénateur Comeau:** Je suis d'accord que cela continuera. Toutefois, lorsqu'on donne un mandat à une nouvelle école et je parle par expérience, elle peut avoir envie de faire un peu d'«empire building».

Ce qui m'amène à ma deuxième question: y a-t-il eu des estimations des coûts de cette nouvelle école à qui on a donné une nouvelle fonction, un nouveau mandat? Y a-t-il des coûts pour son fonctionnement? Y a-t-il des estimations?

**Mme Robillard:** On fusionne des organisations existantes avec leur budget. Je veux vous rassurer sur la crainte que vous avez qu'ils n'utilisent pas d'autres institutions. Présentement, nous allons fusionner le Centre canadien de gestion et Formation perfectionnement Canada plus la formation linguistique.

Le Centre canadien de gestion, à l'heure actuelle, est un centre qui travaille en partenariat avec les institutions scolaires de ce pays, de façon particulière avec les collèges et les universités. Ils ne donnent pas la formation dans tous les cours. C'est déjà l'orientation de base et ils n'auront pas les capacités de donner tous les cours.

The Canadian Centre for Management Development already has a budget, as does Training and Development Canada. These two organizations will merge. The funding and the language training will come together.

With that budget and the accompanying human resources, they will be in a position to meet their commitments.

**Senator Comeau:** So, there is no budget at this point?

**Ms. Robillard:** No, not at this time.

**Senator Comeau:** The committee will want to draw attention to that fact, given that training is now a statutory responsibility. They have a legislative mandate to provide training.

**Ms. Robillard:** That is the case now. We already have the Canadian Centre for Management Development Act. So, there is a legislative basis.

**Senator Comeau:** With respect to the review of ethical values that you mentioned this morning, did you ask your task force to consider the situation of agencies such as the Canada Customs and Revenue Agency to take a look at agencies that are now a little further removed from government?

**Ms. Robillard:** Yes, that is part of their study. One of the recommendations made by the Public Service Integrity Officer is to broaden that mandate to the public sector as a whole. So, the answer to your question is yes, that will be part of the task force's mandate.

[English]

**Senator Finnerty:** It seems that the legislation before us makes it difficult for civil servants to seek public office, including municipal office, where politics are not partisan. Is there any evidence that there is a problem with public servants' participation in political activity? Has any public servant recently been disciplined for that? Is the Supreme Court guidance regarding political activity unclear?

**Mr. Michel LeFrançois, General Counsel, Task Force on Modernizing Human Resources Management in the Public Service:** The provisions related to political activities in the Public Service Employment Act dealt with in Bill C-25 were, indeed, a codification of the law as stated by the Supreme Court of Canada in 1991. It now sets out the principles that the court set out in that decision, and in the future the Public Service Commission could set out regulations in keeping with those principles to make the rules applicable to political activities for public servants clearer and more concrete.

**Senator Oliver:** Mary Gusella, the Chairman of the Human Rights Commission, had a letter prepared by a lawyer, Mr. Ed Ratushny. The letter is dated May 7, 2003. It was widely

Le Centre canadien de gestion a déjà un budget, Formation perfectionnement Canada aussi. On les fusionnera. On apportera donc les fonds et la formation linguistique.

Avec ce budget et les ressources humaines qui l'accompagnent, ils pourront faire face à leurs obligations.

**Le sénateur Comeau:** Il n'y a pas de budget, à ce moment-ci?

**Mme Robillard:** Pas à ce moment-ci.

**Le sénateur Comeau:** Le comité voudra attirer l'attention sur ce fait étant donné que la formation se fait par législation maintenant. Ils ont un mandat législatif de se former.

**Mme Robillard:** Cela existe déjà. Il y a déjà une loi sur le Centre canadien de gestion. Il y a un fondement législatif.

**Le sénateur Comeau:** Au sujet de la question de l'étude sur les valeurs éthiques dont vous avez fait mention ce matin, avez-vous demandé à votre groupe de travail d'examiner la question des agences telles que l'Agence des douanes et du revenu Canada et Parcs Canada et autres services? Avez-vous demandé à ce groupe de travail d'examiner les agences qui sont maintenant un peu plus éloignées du gouvernement?

**Mme Robillard:** Oui, cela fait partie de leur réflexion. C'est une recommandation spécifique du rapport de l'agent d'intégrité de la fonction publique d'élargir le mandat à l'ensemble du secteur public. Oui, cela fera partie du groupe de travail.

[Traduction]

**Le sénateur Finnerty:** On dirait que le projet de loi dont nous sommes saisis rend la tâche plus difficile pour les fonctionnaires qui souhaitent assumer une charge publique, y compris au niveau municipal, où la vie politique n'est pas entachée de sectarisme. Y a-t-il des raisons de croire que la participation des fonctionnaires à la vie politique pose problème? Un fonctionnaire aurait-il récemment été discipliné pour cette raison? L'opinion de la Cour suprême à l'égard de l'activité politique n'est-elle pas claire?

**M. Michel LeFrançois, avocat général, Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique:** Les dispositions de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique relatives à l'activité politique qu'on retrouve dans le projet de loi C-25 consistent en réalité en une codification du droit actuel, tel qu'il a été interprété par la Cour suprême du Canada en 1991. Ainsi on y retrouve les principes énoncés par la Cour dans son jugement, et à l'avenir la Commission de la fonction publique pourrait élaborer des règlements qui sont conformes à ces principes en vue de préciser et de concrétiser davantage les règles qui s'appliquent aux activités politiques des fonctionnaires.

**Le sénateur Oliver:** Mary Gusella, présidente de la Commission des droits de la personne, a fait préparer une lettre par un avocat, soit M. Ed Ratushny. Cette lettre est en date du 7 mai 2003. Elle a



circulated and I understand it is well known in Treasury Board. I will not repeat the details of his opinion. However, he suggests that:

Bill C-25 neglects the fundamental nature of the *Canadian Human Rights Act* and the corresponding roles for the Commission and the Tribunal. It transfers human rights adjudication in relation to an important constituency to an arbitration process which is limited in its capacity to fulfil that role.

He goes on to say that there could be major problems because of this apparent drafting oversight. He recommends an amendment to section 210. My first question is: Do you agree with that proposed amendment as something that can clarify a major problem in the future for both the Human Rights Commission and the tribunal?

My second question relates to the fact that much of this framework legislation deals with non-partisanship. One of the things that you recommend is the removal of the three full-time commissioners and appointing a number of part-timers. A number of witnesses who have appeared before us have suggested that this would be a major mistake and that there should be three commissioners and that they should be full time. It would avoid potential partisanship in the appointment of people who control the Public Service Commission.

My third question relates to visible minorities. I was disappointed that you did not, at any time in your address today, deal with any of the issues in relation to visible minorities. It is my opinion that fundamental to issues of staffing and merit is the issue of visible minorities in the Public Service of Canada today.

The public service should reflect the mosaic of Canada. It does not, particularly in the "ex" categories. It does not because of barriers and racism.

It seems to me that modernizing legislation, such as Bill C-25, should deal with it directly, not just in the preamble as it does here, but in a substantive way. Visible minorities are still being denied access to the "ex" categories.

I am familiar with the report of Frank Claydon prepared for the clerk that outlines the many barriers. I am disappointed that nothing is being done in this proposed legislation to promote visible minorities and break down these systemic barriers. It is a major disappointment to me.

été largement diffusée et je crois savoir qu'elle est bien connue du Conseil du Trésor. Je n'ai pas l'intention de répéter les différents éléments de l'opinion que l'avocat a émise à cet égard. Mais il dit ceci:

Le projet de loi C-25 ne tient pas compte de la nature fondamentale de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et des rôles correspondants qui reviennent à la Commission et au Tribunal. Il a pour effet de confier le règlement des questions touchant les droits de la personne d'un groupe important à une procédure d'arbitrage dont la capacité de jouer ce rôle est limitée.

Il continue en disant que cette lacune apparente en ce qui concerne le texte du projet de loi pourrait susciter de graves problèmes. Il recommande qu'on apporte un amendement à l'article 210. Ma première question est donc celle-ci: êtes-vous d'accord avec l'amendement qui a été proposé et pensez-vous, comme lui, qu'il permettra de tirer au clair une situation qui pourrait autrement causer de graves problèmes à l'avenir à la fois à la Commission des droits de la personne et au tribunal?

Ma deuxième question concerne le fait qu'une bonne partie de ce projet de loi cadre concerne le fait qu'une bonne partie de cette loi cadre traite de la question de l'objectivité et de l'absence de favoritisme. Vous recommandez entre autres l'élimination des trois postes de commissaires à plein temps et la nomination de commissaires à temps partiel. Bon nombre de témoins qui ont comparu devant le comité ont déclaré qu'à leur avis, ce serait une grave erreur, qu'il faut trois commissaires et que ces derniers doivent travailler à plein temps. Il s'agirait d'éviter la possibilité de favoritisme pour les nominations des personnes qui contrôlent la Commission de la fonction publique.

Ma troisième question porte sur les minorités visibles. J'étais déçu de constater que vous n'avez aucunement parlé, dans vos remarques liminaires, des questions touchant les minorités visibles. À mon avis, la situation des minorités visibles dans la fonction publique du Canada de nos jours est une question fondamentale dans le contexte de la dotation et de l'application du principe du mérite.

La fonction publique devrait traduire la diversité de notre mosaïque canadienne. Or ce n'est pas le cas, notamment dans la catégorie de la direction. Est-ce en raison de barrières et de racisme?

Il me semble que dans le contexte d'une modernisation de la loi prenant la forme du projet de loi C-25, nous devrions nous attaquer directement à ce problème, pas seulement au préambule comme vous l'avez fait, mais de façon concrète. Le fait est qu'on continue à refuser aux minorités visibles l'accès à la catégorie de la direction.

J'ai pris connaissance du rapport préparé pour le greffier par Frank Claydon qui indique en quoi consistent les nombreuses barrières qui existent. Je suis déçu de voir que rien n'est proposé dans ce projet de loi pour favoriser la promotion des minorités visibles et éliminer ces obstacles structurels. C'est une grande déception en ce qui me concerne.

**Ms. Robillard:** Those are three very important questions, Mr. Chairman. First, do I agree with the proposal of amendments by Professor Ratushny? The answer is no. Why? I have with me today the expert from the justice department, Bill Petney. I will ask him to discuss that further.

**Mr. William Pentney, Senior General Counsel, Public Law Policy Section, Policy Sector, Department of Justice:** Professor Ratushny, who is a well-recognized expert in the field, has underlined a problem that he perceives in the legislation. I will begin by signalling the importance, which I think Professor Ratushny in his opinion and testimony, has underscored, of consolidating the ability of a single grievance to deal with all of the relevant matters. He is saying that, unlike the current situation, it would be better for adjudicators to be able to deal with, as part of a whole host of potential complaints, the human rights aspect. One of the policy objectives of this legislation is to prevent repeated complaints from having to wander around Ottawa trying to find the right home for the resolution of the grievance.

He is underlining in his testimony is that he believes that there is a problem and that, in exceptional cases, the commission should be able to remove a case unilaterally from the adjudication process and transfer it to the human rights process where certain criteria that he has laid out are met.

We think this is the wrong approach for three reasons. First, Professor Ratushny indicates that he thinks the commission will never appear before the adjudicators because doing so would give rise to an apprehension of bias. While we accept that, depending on how the commission acted when it appeared, it could put itself in a position of bias if it vociferously argued in favour of the grievor or employer, it would find it difficult later on to address the complaint. We absolutely agree. However, it is also true that the commission now regularly intervenes in cases up to and including cases at the Supreme Court of Canada to present its views on the law.

If, in the context of adjudication it is important for the adjudicator to understand what sexual harassment means in the eyes of the Human Rights Commission or what the duty to accommodate a person with a disability means in the eyes of the Human Rights Commission, this statute provides the opportunity for the commission to go to the adjudicator and explain that, and say nothing about the merits of the case. There is a series of Supreme Court cases where the commission has already done that and provided the benefit of its expertise to the Supreme Court.

**Mme Robillard:** Vous m'avez posé trois questions très importantes, monsieur le président. D'abord, suis-je d'accord avec les amendements proposés par le professeur Ratushny? La réponse est non. Pourquoi? Eh bien, je suis accompagnée de l'expert en la matière du ministère de la Justice, Bill Petney. Je vais lui demander de vous répondre.

**M. William Pentney, avocat général principal, Section des politiques en matière de droit public, Secteur des politiques, ministère de la Justice:** Le professeur Ratushny, qui est un expert très réputé en la matière, a soulevé ce qu'il perçoit comme étant un problème dans ce projet de loi. Je voudrais commencer par insister, comme l'a fait à mon avis le professeur Ratushny dans son avis juridique et ses témoignages, sur la nécessité de prévoir qu'un même grief puisse porter sur toutes les questions pertinentes. Selon lui, contrairement à la situation actuelle, il serait préférable que les arbitres puissent se pencher sur la question des droits de la personne dans le cadre de leur examen de toute une série de plaintes potentielles. L'un des objectifs stratégiques de ce projet de loi consiste à éviter une situation où des plaintes seraient constamment ballottées entre différents bureaux ou organismes à Ottawa en attendant de déterminer qui devrait avoir la responsabilité de régler le grief.

Dans ses témoignages, il insiste sur le fait qu'il y a un problème à son avis et que par conséquent, la Commission devrait avoir le droit, dans des cas exceptionnels, de décider unilatéralement de retirer un dossier du processus d'arbitrage et de le confier plutôt à un organe d'arbitrage des droits de la personne à condition que les critères qu'il énonce soient respectés.

En ce qui nous concerne, cette approche ne convient pas, et ce pour trois raisons. D'abord, le professeur Ratushny déclare qu'à son avis, les responsables de la Commission ne comparaitraient jamais devant les arbitres, pour éviter de donner lieu à des craintes de partialité. Bien que nous acceptions cette hypothèse, selon le comportement des responsables de la Commission, ces derniers pourraient effectivement donner une impression de partialité s'ils défendaient avec véhémence soit le plaignant, soit l'employeur; auquel cas, il lui serait difficile par la suite de régler la plainte. Donc, nous sommes tout à fait d'accord à cet égard. Toutefois, il est également vrai que la Commission intervient régulièrement dans des actions, y compris devant la Cour suprême du Canada, en vue de présenter ses opinions sur la loi.

S'il devient important, dans le contexte d'un arbitrage, que l'arbitre comprenne en quoi consiste le harcèlement sexuel pour la Commission des droits de la personne ou ce qui signifie pour elle l'obligation d'adaptation vis-à-vis d'une personne ayant une incapacité, aux termes de ce projet de loi, la Commission aurait la possibilité de s'adresser à l'arbitre pour expliquer de telles choses, sans parler du bien-fondé de la plainte. Il se trouve que la Commission l'a déjà fait dans toute une série d'affaires qui sont passées devant la Cour suprême, permettant ainsi à cette dernière de bénéficier de son expertise en la matière.



The second element is that Professor Ratushny argues that the adjudicators will lack the necessary expertise. It should be noted that most other labour codes, including the Canada Labour Code, already provide to adjudicators the opportunity to deal with human rights matters.

A great amount of very important human rights jurisprudence comes not from human rights commissions, boards of inquiry or tribunals, it comes from adjudicators. I would suggest that probably the most important decision in the last several years in human rights was the *Meiorin* case, which defined the duty on employers to accommodate employees and the opportunities for providing complaints and defences. *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission v. British Columbia Government and Service Employees' Union (BCGEU) or Meiorin* as it is called, is celebrated as a leading human rights decision. It is the most important decision in the last several years from the Supreme Court. It originated from an arbitration, not from the B.C. Human Rights Commission. There is a whole series of existing cases where adjudicators have demonstrated their expertise.

If adjudicators or the tribunal needs more expertise, it could arrange training. It could draw on the resources of the commission and other experts for training. We do not believe that it should necessarily be the conclusion that these adjudicators will lack the expertise.

I would add that in these kinds of cases you have two choices. One is to educate the human rights experts in the tribunal on the intricacies of staffing — and they will have to learn Bill C-25 — or take those who know Bill C-25 and give them the context they need to better appreciate and understand the issue before them.

Last, and I think probably most important, this legislation is founded on the idea that the employee should be able to seek quick and easy redress for grievances and complaints. Under Professor Ratushny's proposal, we would see a situation arise, perhaps, where the union, supporting the grievor, would have prepared all of the evidence it believed necessary to file a complaint pursuant to adjudication. The employer would have prepared all of its evidence and have its lawyers lined up and be ready to go. The commission would appear, under Professor Ratushny's approach, contrary to the wishes of the grievor, contrary to the wishes of the union and, presumably, contrary to the wishes of the employer since the employer is prepared and ready to go, would unilaterally take that complaint over to its own process.

Le deuxième argument que fait valoir le professeur Ratushny concerne la possibilité que les arbitres n'aient pas l'expertise requise. Il convient de noter, cependant, que la plupart des autres codes du travail, y compris le Code du travail du Canada, habilitent les arbitres à traiter les questions liées aux droits de la personne.

Une bonne partie de la jurisprudence la plus importante relative aux droits de la personne émane non pas des commissions, comités d'enquête ou tribunaux des droits de la personne, mais plutôt des arbitres. À mon sens, l'une des plus importantes décisions touchant les droits de la personne ces dernières années étaient celle rendue dans l'affaire *Meiorin*, où l'on définissait la nature précise de l'obligation des employeurs de répondre aux besoins de leurs employés, les conditions dans lesquelles des plaintes pourraient être déposées et les moyens de défense pouvant être invoqués. L'affaire *Colombie-Britannique (Commission des relations de travail dans la fonction publique c. le gouvernement de la Colombie-Britannique et le Syndicat des employés de la fonction publique (BCGEU) ou l'affaire Meiorin* comme on l'appelle, est considérée comme l'une des plus importantes décisions judiciaires en matière de droits de la personne. Il s'agit aussi de la plus importante décision rendue par la Cour suprême depuis plusieurs années. Il s'agissait au départ d'un dossier d'arbitrage; donc, ce dernier n'a pas émané de la Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique. D'ailleurs il y a toute une série de causes où les arbitres ont démontré l'étendue de leur expertise à cet égard.

Si le tribunal ou les arbitres ont besoin d'accroître leur expertise, ils pourraient toujours prévoir de la formation. Il s'agirait de recourir aux ressources de la Commission et à d'autres experts pour obtenir cette formation. Nous ne sommes donc pas d'accord qu'il faille nécessairement en conclure que les arbitres n'auront pas l'expertise voulue.

J'ajouterais que dans des cas de ce genre, on a deux choix: soit donner de la formation aux spécialistes des droits de la personne du tribunal sur tous les aspects de la dotation — et ils devront se familiariser avec le projet de loi C-25 — soit prendre ceux et celles qui connaissent déjà le projet de loi C-25 et leur expliquer le contexte afin qu'ils puissent plus facilement approfondir et comprendre les questions qu'ils ont à examiner.

Enfin — et pour moi c'est sans doute l'aspect le plus important — ce projet de loi repose sur l'idée selon laquelle l'employé devrait pouvoir se prévaloir d'une procédure de recours rapide et facile pour le traitement de plaintes et de griefs. Selon la proposition du professeur Ratushny, il pourrait arriver que le syndicat, en vue de défendre le plaignant, ait déjà préparé toutes les preuves qu'il jugeait nécessaire pour déposer une plainte par suite d'un arbitrage. L'employeur, lui aussi, aurait déjà préparé toute sa preuve et pris ses dispositions pour que ses avocats soient prêts à faire leur argumentation. C'est là que, selon ce que propose le professeur Ratushny, la Commission pourrait intervenir, contrairement à la volonté du plaignant, contrairement aussi à la volonté du syndicat et contrairement, on peut supposer, à la volonté de l'employeur, puisque l'employeur serait déjà prêt à faire sa plaidoirie, et décider unilatéralement de prendre en charge l'instruction de la plainte conformément à ses propres procédures.

The commission in its own process would then have a statutory responsibility to investigate the complaint. To try to make a decision as to whether a further inquiry was warranted, it would then have to refer the case to a tribunal, which would then begin the hearing that the parties were ready to start potentially several months before.

We believe that it is important to allow grievors to be able to have a final resolution to the extent possible of their complaints. If the commission finds a significant human rights matter is being brought forward to an adjudication, it has three choices. First, it can appear before the adjudicator and explain to the adjudicator how it believes the law — not speaking to the merits of the case — ought to be interpreted. Second, it can initiate its own complaint under the Human Rights Act and begin a process of investigation potentially leading to a hearing under the Human Rights Act. Third, it can file a special report with Parliament or include the results of its inquiry in its regular annual report to Parliament.

This legislation gives rights to grievors, and it adds a new opportunity for adjudicators to deal with human rights complaints. It adds the opportunity for the commission to be advised of that, but it does not in any way diminish the existing statutory authority of the commission to initiate its complaints, to participate in the adjudication hearing or to file a report on the matter to Parliament through its existing annual report.

The second question was about the three commissioners. First, I would like to emphasize that the current legislation does not specify whether the president or other two commissioners are full-time or part-time. Under Bill C-25 we would evaluate the workload of the commission in the future.

As you know, we would transfer some responsibility to the employer, such as promotion, deployment, probation and qualification standards. We would transfer the appeal section to a new public service tribunal and we would also transfer training to the new school.

There would be a completely a new Public Service Commission under this bill. According to the study, we would not need three full-time positions. In your transcripts, some people compared that to the Auditor General or another Officer of Parliament but let me be clear that it is quite different. The Auditor General is alone in her position, although she has a staff. Currently, the Public Service Commission has 1,400 employees and the president of the PSC also has assistant deputy ministers. We think that they could do the job under Bill C-25 as it is written, and the process to appoint them would be exactly the same as the one that we have now — full-time or part-time — except that the House of Commons has included an amendment

La Commission aurait alors l'obligation de par la loi de suivre toute la démarche prévue pour l'instruction d'une plainte. Afin de décider si une autre enquête était nécessaire ou justifiée, elle aurait à renvoyer le dossier devant un tribunal, qui tiendrait alors des audiences, audiences auxquelles les parties étaient prêtes à participer depuis déjà plusieurs mois.

Pour nous il importe de permettre aux plaignants d'obtenir dans la mesure du possible un règlement définitif à l'égard de tous les aspects de leurs plaintes. Si la Commission constate qu'une question importante touchant les droits de la personne a été soulevée dans le cadre d'un arbitrage, elle a trois choix. D'abord, elle peut comparaître devant l'arbitre pour lui expliquer — sans pour autant parler du bien-fondé de la plainte — la façon dont la loi devrait être interprétée en l'occurrence. Deuxièmement, elle peut déposer sa propre plainte aux termes de la Loi sur les droits de la personne et ouvrir une enquête pouvant potentiellement donner lieu à une audience en vertu de la Loi sur les droits de la personne. Troisièmement, elle peut déposer un rapport spécial devant le Parlement ou inclure les résultats de son enquête dans le rapport annuel qu'elle présente régulièrement au Parlement.

Ce projet de loi accorde certains droits aux plaignants, et offre aux arbitres la possibilité de traiter des plaintes liées aux droits de la personne. Il prévoit également que la Commission en soit informée, mais ne diminue en rien l'autorisation législative dont la Commission est actuellement investie pour ce qui est de déposer des plaintes, de participer à l'audience d'arbitrage, ou de déposer un rapport sur la question devant le Parlement, par l'entremise de son rapport annuel.

La deuxième question concernait les trois commissaires. Je voudrais tout d'abord vous faire remarquer que la loi actuelle ne précise pas que le président et les deux autres commissaires occupent ni un poste à plein temps, ni un poste à temps partiel. Aux termes du projet de loi, nous pourrions évaluer la charge de travail de la Commission à l'avenir.

Comme vous le savez, certaines responsabilités seraient transférées à l'employeur, telles que les normes relatives aux promotions, aux mutations, aux stages et aux qualités requises. La Section des appels serait transférée au nouveau Tribunal de la fonction publique, et la formation relèverait désormais de la nouvelle école.

Ce projet de loi aurait pour effet de créer une Commission de la fonction publique complètement nouvelle. Selon les résultats de l'étude, nous n'aurions pas besoin de trois postes à plein temps. Dans le compte rendu de vos réunions, nous avons remarqué que certains témoins comparaient ce travail à celui de la vérificatrice générale ou d'un autre haut fonctionnaire du Parlement, mais j'insiste sur le fait que c'est fort différent. La vérificatrice générale est la seule à occuper ce poste, bien qu'elle ait des employés. À l'heure actuelle, la Commission de la fonction publique a 1 400 employés et la présidente de la CFP a des sous-ministres adjoints. À notre avis, ils seraient à même de faire le travail que prévoit le projet de loi C-25, tel qu'il est actuellement formulé, et



to the appointment of the president of the Public Service Commission. I agree with that amendment completely.

The third question is about embracing change.

Bill C-25 disappointed you, Senator Oliver, in respect of the equity or level of representation of the Public Service of Canada. Senator Oliver, on the contrary, I am happy with Bill C-25 in that I believe it will help us to reach our goals in that area, because we currently have many problems, as you know.

**Senator Oliver:** Where is the one in five? It is not in there.

**Ms. Robillard:** You will not find the one in five in there, but look at what is in Bill C-25. First, it is important that it should be in the values outlined in the preamble. It is an important value.

Second, clause 34.1 in Bill C-25 states that the appointment process would be open only to members of designated groups. The bill also permits a larger area of selection for designated group members, while using a smaller area of selection for others.

It is clear that what we have before us is enabling legislation. We did not go into all of the details, but with the flexibility provided in this bill, managers will be very pleased because they will be able to fulfil their commitment to reach their goals.

Currently, how can that be done? Now, the evaluation system for some who apply to the public service requires that they be ranked one, two, three, four, five, six, et cetera. If there are 100, you still have to rank them. If you have an objective to increase the number of visible minorities in your department but number one is not a visible minority, you are caught; you cannot hire him. Bill C-25 would allow for a competency evaluation of all applicants to the public service, and because there would be representation goals in the department, the applicant who best meets the objectives would be selected.

In my opinion, Bill C-25 would facilitate the objectives that we have for visible minorities in the public service. It would become a reality more rapidly. We have to do it.

**Senator Cools:** I have not been involved in some of the proceedings on this particular issue of Bill C-25 because I am no longer a member of this committee. When we talk about

la procédure de nomination serait exactement la même qu'à l'heure actuelle — qu'il s'agisse de postes à plein temps ou à temps partiel — sauf que la Chambre des communes y a apporté une amendement qui vise la nomination du président de la Commission de la fonction publique. Je précise que je suis tout à fait d'accord avec cet amendement.

La troisième question concerne la nécessité de faire place au changement.

Le projet de loi C-25 vous a déçu, sénateur Oliver, pour ce qui est de l'équité ou du degré de représentativité de la fonction publique du Canada. Je dois vous dire, sénateur Oliver, que je suis au contraire très satisfait du projet de loi C-25, étant convaincu qu'il nous aidera à atteindre nos objectifs dans ce domaine, étant donné que nous faisons actuellement face, comme vous le savez fort bien, à de nombreux problèmes.

**Le sénateur Oliver:** Où est-ce qu'il est question d'une personne sur cinq? Cela n'y figure pas du tout.

**Mme Robillard:** Vous avez raison de dire que cela n'y figure pas, mais regardez plutôt ce qui est inclus dans le projet de loi C-25. D'abord, il est important d'inscrire cette notion au préambule où il est question de valeurs. Il s'agit effectivement d'une valeur importante.

Deuxièmement, l'article 34.1 du projet de loi C-25 prévoit que la procédure de nomination ne vise que les membres de groupes désignés. Il permet également l'établissement d'une plus grande zone de sélection pour les membres des groupes désignés, tout en prévoyant une plus petite zone de sélection pour les autres.

Il est clair que le projet de loi dont il est question ici est une mesure habilitante. Nous n'y avons pas tout précisé, mais la marge de manoeuvre que prévoit ce projet de loi est telle que les gestionnaires seront très contents, puisqu'ils pourront respecter leurs engagements relatifs à l'attente de leurs objectifs.

Cela se fait comment à l'heure actuelle? Le système d'évaluation actuel pour quelqu'un qui pose sa candidature à un poste dans la fonction publique exige que les candidats soient classés premier, deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, et cetera. S'il y en a 100, il faut les classer. Si votre objectif est d'accroître le nombre de membres de minorités visibles dans votre ministère, mais que le candidat classé premier n'est pas membre d'une minorité visible, vous êtes coincé; vous n'avez pas le droit de l'engager. Par contre, le projet de loi C-25 permettrait de procéder à une évaluation des compétences de tous les postulants, et puisque le ministère se serait fixé des objectifs en matière de représentativité, le candidat qui répondrait le mieux aux objectifs serait retenu.

Selon moi, le projet de loi C-25 faciliterait l'atteinte des objectifs que nous nous sommes fixés concernant la représentation des minorités visibles dans la fonction publique. Ces objectifs pourraient se concrétiser plus rapidement. Il faut le faire.

**Le sénateur Cools:** Je n'ai pas participé à toutes les réunions convoquées sur le projet de loi C-25, étant donné que je ne suis plus membre du comité. S'agissant de décision arbitraire et

arbitrariness and fairness, we should find a way for some of that to apply to the two Houses of Parliament, but that is a question for another day.

My question is about the oath of allegiance. On June 17, I raised some questions about the oath of allegiance. I believe that I communicated at the time my rather deep and profound concern that the oath of allegiance for public servants was being altered or eliminated. I had asked that you reconsider that.

This morning, I reviewed the testimony of Mr. Michel LeFrançois. I must admit that I find it as discomfiting as I found it last June. Perhaps we should start at the beginning. I had asked you to reconsider, and I am now eager to know the consequences of your reconsideration. I had great difficulty accepting that Mr. LeFrançois and your department could possibly believe that an alteration, such as the removal of the oath of allegiance, could possibly be conducted without consulting Her Majesty's representative, the Governor General. Perhaps we could begin at that point.

Under the laws of Parliament, we have rules such that any matters that touch upon the prerogative of Her Majesty require a Royal Consent to move forward in the Houses. To buttress my position, I would cite the Constitution Acts 1867 to 1982, and particularly section 9 which states:

The Executive Government and Authority of and over Canada is hereby declared to continue and be vested in the Queen.

I could cite several sections in that regard. "Vesting" is an interesting word. It is the law of allegiance, and the moral force that it provides has undergirded constitutional order.

I am of the opinion, Mr. François, that you were quite wrong in your testimony. Matters like this simply cannot be changed in such a whimsical way. The subject matter is substantially deeper and a little more complex than some seem to suggest. May I have a response?

**Ms. Robillard:** Of course, Senator Cools, you may have a response. I am happy to see you here today, and I am pleased that you have raised this issue again, because we did take your concerns very seriously after my appearance here. Again, we reflected on the matter and did further research. Mr. LeFrançois, who worked with me on the bill, consulted with some experts at the Justice Department and Senator Murray this morning. I also invited a constitutional expert from the Justice Department to attend, so that we can be sure that we have the right answer. With me is Mr. Henry Molot, whom I will ask to address this question.

d'équité, nous devrions, me semble-t-il, faire en sorte que ces principes s'appliquent aussi aux deux Chambres du Parlement — mais voilà une question que nous devrons examiner un autre jour.

Ma question concerne le serment d'allégeance. Le 17 juin, j'ai posé un certain nombre de questions concernant le serment d'allégeance. Je crois vous avoir communiqué à l'époque mes profondes préoccupations concernant la modification ou l'éventuelle élimination du serment d'allégeance que prêtent les fonctionnaires. Je vous avais demandé de réexaminer cette décision.

Ce matin, je revoyais les témoignages de M. Michel LeFrançois. Je dois avouer que je les trouve aussi déconcertants qu'en juin dernier. Peut-être devrions-nous commencer au début. Je vous avais demandé de réexaminer cette décision, et je voudrais maintenant que vous me parliez du résultat de ce réexamen. J'avais beaucoup de mal à accepter que M. LeFrançois et votre ministère puissent croire qu'une modification telle que l'élimination du serment d'allégeance, pourrait se faire sans consulter la représentante de Sa Majesté la Gouverneure-générale. Nous pourrions peut-être commencer par aborder ce point.

Les règles adoptées en vertu des lois du Parlement prévoient, à l'égard de toute question intéressant la prerogative de Sa Majesté, que le consentement royal soit accordée par les deux Chambres. Pour étayer ma thèse, je me permets de citer les lois constitutionnelles de 1867 à 1982, et surtout l'article 9, qui se lit ainsi:

À la Reine, continueront d'être et sont par la présente attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada.

Je pourrais vous citer plusieurs articles traitant de la même question. Ce mot «vesting» est un mot intéressant en anglais. Il nous renvoie au droit de l'allégeance et la force morale qui le sous-tend est à la base de notre régime constitutionnel.

Je suis convaincue, monsieur LeFrançois, que vos témoignages à cet égard sont inexacts. Il n'est tout simplement pas possible de modifier à la légère quelque chose d'aussi fondamental. C'est d'ailleurs une question plus profonde et un peu plus complexe que certains semblent le croire. Pourrait-on donc répondre à ma question?

**Mme Robillard:** Bien sûr qu'on peut vous répondre, sénateur. Je suis très contente de vous voir aujourd'hui, et je suis heureuse que vous ayez soulevé de nouveau cette question, parce que nous avons effectivement pris très au sérieux les préoccupations dont vous nous avez fait état la dernière fois que j'ai comparu devant le comité. Nous avons réfléchi davantage à la question et fait d'autres recherches. M. LeFrançois, qui a travaillé avec moi à l'élaboration du projet de loi, a consulté certains experts au ministère de la Justice ainsi que le sénateur Murray ce matin. J'ai également invité un expert constitutionnel du ministère de la Justice à être présent, pour que nous soyons sûrs de vous faire les bonnes réponses. Je suis accompagnée de M. Henry Molot, que j'invite à répondre à cette question.



**Mr. Henry L. Molot, Q.C., Senior General Counsel, Constitutional and Administrative Law, Department of Justice:** Honourable senators, the question of Royal Consent, if we can start there, assumes that there is a Royal Prerogative being interfered with by the legislation, which gets us back to whether or not the oath of allegiance in the current act has anything to do with the prerogative.

**Senator Cools:** I see. You are going back to the beginning. I will meet you there.

**Mr. Molot:** The prerogative, as you know, is quite old and originates in the mists of time, you might say.

My research indicates that it is true that, in terms of the allegiance that the subject owes to the sovereign, there is probably implicit in that an oath of allegiance, but just in terms of the subject-sovereign relationship. Independent of that is the holding of offices and whether any oath of allegiance is attached to the holding of an office.

Although a few prerogative offices there might be a prerogative requirement of an oath of allegiance, most prerogative offices do not require an oath of allegiance. In today's world, most offices are not prerogative offices anyway; they are statutory offices, which do not carry any requirement or duty of a prerogative oath of allegiance. It stands to reason that, since the oath of allegiance you are speaking to is based in the prerogative, if it is a statutory office, there is no prerogative oath of allegiance attached to that.

**Senator Cools:** Your claims are extraordinary and very wrong.

**Mr. Molot:** If we go back to the oath of allegiance attached to statutory offices and many prerogative offices, you have to go back to the promissory oaths of the Oaths Act of 1868, a U.K. statute, where there is a formula, an oath of allegiance, and then an indication of who has to take that oath of allegiance. It is grounded in statute.

**Senator Cools:** Let me ask you, Mr. Molot, because I am afraid that you are taking the committee on something of a wild goose chase, first, where does allegiance come Second, what is the source of citizenship in this country if it is not a prerogative power? Let us stay with the issue.

**Ms. Robillard:** That is different.

**The Chairman:** We are not going to be able to stay too long on this point. Excuse me, senator.

**Senator Cools:** Allegiance is owed by the citizen.

**M. Henry L. Molot, c.r., avocat général principal, Droit constitutionnel et administratif, ministère de la Justice:** Honorables sénateurs, la question de la sanction royale, si vous permettez de m'attaquer tout d'abord à cet élément-là, laisse supposer que la prerogative royale est compromise par le projet de loi, ce qui nous ramène à la question de savoir dans quelle mesure le serment d'allégeance de la loi actuelle a quelque chose à voir avec la prerogative.

**Le sénateur Cools:** Je vois. Vous recommencez au début. J'y retourne, moi aussi.

**M. Molot:** Comme vous le savez, la prerogative royale est très ancienne et existe depuis des temps immémoriaux, on pourrait dire.

Les résultats de ma recherche indiquent qu'il est vrai que l'allégeance que doit un sujet au souverain comprend sans doute de façon implicite un serment d'allégeance, mais uniquement du point de vue des rapports entre le sujet et le souverain. La question de savoir si une charge publique suppose nécessairement que le titulaire de cette charge doit prêter un serment d'allégeance est tout à fait distincte.

Bien que certaines charges qui relèvent de la prerogative puissent nécessiter un serment d'allégeance, la plupart d'entre elles n'exigent pas que le titulaire prête un serment d'allégeance. Dans le monde d'aujourd'hui, la plupart des charges ne relèvent pas de la prerogative royale de toute façon; ce sont des charges créées par une loi, ce qui signifie que le serment d'allégeance ne correspond ni à une exigence ni à un devoir pour le titulaire. On peut donc en conclure, puisque le serment d'allégeance dont vous parlez est fondé sur la prerogative, que s'il s'agit d'une charge créée par une loi, aucune serment d'allégeance ne s'y rattache obligatoirement.

**Le sénateur Cools:** Je trouve que vos affirmations sont tout à fait extraordinaires et parfaitement fausses.

**M. Molot:** Si nous prenons l'exemple du serment d'allégeance rattaché aux charges créées par voie législative ainsi que de nombreuses charges relevant de la prerogative, la référence à consulter à cet égard est le serment promissaire de la Oaths Act de 1868, une loi votée au Royaume-Uni, qui prévoit une formule, un serment d'allégeance, et une indication claire des personnes qui sont tenues de prêter serment. Cette coutume est donc fondée sur une loi.

**Le sénateur Cools:** Permettez-moi de vous demander, monsieur Molot, parce que j'ai bien peur que vous mettiez le comité sur une fausse piste avec vos arguments, quel est le point de départ de l'allégeance dont on parle? Deuxièmement, d'où émane la citoyenneté dans ce pays sinon du pouvoir qui existe en vertu de la prerogative? Tenons-nous en à la question essentielle.

**Mme Robillard:** Ça, c'est différent.

**Le président:** Nous ne pouvons nous permettre de consacrer trop de temps à cette discussion. Je suis désolé, sénateur.

**Le sénateur Cools:** Les citoyens ont un devoir d'allégeance.

**The Chairman:** I am not entering into the substance of the argument. The difficulty is that we could go on for many hours on this subject, and we have five minutes and two or three other senators who wish to intervene. You have put your questions, I think. Have you understood them, Mr. Molot?

**Mr. Molot:** I think so. With citizenship in this country, most offices are statutory. Citizenship is statutory.

**Senator Cools:** The granting of citizenship is not statutory. The grant is a prerogative.

**Mr. Molot:** No, it is pursuant to the Citizenship Act.

**Senator Cools:** No, the statute lays out the conditions under which it can happen, but the grant is a prerogative.

**Mr. Molot:** All of the conditions, as you say, are statutory. The conditions then become any oaths that are required of a citizen.

**Senator Cools:** Obviously, what I am hearing here is that the issues and the questions that I have raised have been dismissed. The fact of the matter is that lawyers come from the Department of Justice, and we can never, ever get their sources or their authorities. We just get a say-so and declarations.

I would be extremely pleased if this committee would undertake a serious study of the question of the sources of this power. I am of the opinion that it is just not a whimsical matter and that the oath of allegiance can be dispensed with, and Parliament being asked to comply with it as would a collection of trained seals.

The notion of our system is that there is a constitutional order, and the cabinet's first duty is to uphold the constitutional order. Our constitutional order says that the sovereign is our queen, and there is a law of allegiance that then comes into force in terms of upholding that constitutional order.

You have reached your conclusions and you have adopted a position, but you are not showing me how or why you reached that position. Essentially, what I am hearing the minister saying is that she is not about to reconsider anything.

**The Chairman:** The general subject is a profound one.

**Senator Cools:** Extremely.

**The Chairman:** And your difference of view with the law officers is a profound one.

**Senator Cools:** They are not the law officers of the Crown.

**The Chairman:** You believe that a committee should take it up.

**Senator Cools:** Yes, very seriously.

**Le président:** Je ne veux pas me prononcer sur l'argument de fond. Le problème, c'est que nous pourrions passer bien des heures à discuter de cela, alors qu'il ne nous reste que cinq minutes et que deux ou trois autres sénateurs voudraient intervenir. Je crois que vous avez déjà posé vos questions. Les avez-vous bien comprises, monsieur Molot?

**M. Molot:** Oui, je crois. S'agissant de citoyenneté au Canada, la plupart des charges sont prévues par une loi. La citoyenneté est d'origine législative.

**Le sénateur Cools:** L'attribution de la citoyenneté ne repose pas sur une loi. Cette attribution relève de la prerogative.

**M. Molot:** Non, l'attribution de la citoyenneté est prévue en vertu de la Loi sur la citoyenneté.

**Le sénateur Cools:** Non, la loi prévoit les conditions dans lesquelles la citoyenneté peut être attribuée, mais l'attribution à proprement parler relève de la prerogative.

**M. Molot:** Comme vous le dites vous-même, toutes les conditions sont prévues par la loi. À ce moment-là, les conditions correspondent aux éventuels serments qu'on pourrait exiger de la part du citoyen.

**Le sénateur Cools:** Il est clair, d'après ce que je viens d'entendre, que les questions et interrogations que j'ai soulevées ont été complètement écartées. Le fait est que les avocats sont tous du ministère de la Justice, et il est impossible de connaître leurs sources ou les arrêts sur lesquels ils se fondent. Ils se contentent de faire des déclarations et de nous dire ce qu'il en est.

Je serais très heureuse si ce comité devait entreprendre une étude sérieuse de la question des sources de ce pouvoir. À mon sens, le serment d'allégeance n'est pas simplement quelque chose de fantaisiste qu'on peut demander au Parlement d'éliminer du jour au lendemain, comme si nous étions de simples *béni-oui-oui*.

La base fondamentale de notre système est notre régime constitutionnel, et le premier devoir du Cabinet est de préserver le régime constitutionnel. Selon notre régime constitutionnel, la Reine est notre souveraine, ce qui fait intervenir l'application de la loi de l'allégeance pour ce qui est de préserver ce régime constitutionnel.

Vous avez tiré vos propres conclusions et adopté une position à ce sujet, mais vous ne m'indiquez pas comment ou pour quelles raisons vous l'avez adoptée. Essentiellement, la ministre nous dit qu'elle n'a pas du tout l'intention de réexaminer quoi que ce soit.

**Le président:** C'est une question profonde.

**Le sénateur Cools:** Tout à fait.

**Le président:** Et votre divergence d'opinions avec les agents qui sont nos conseillers juridiques est extrêmement profonde.

**Le sénateur Cools:** Ce ne sont pas des agents de la Couronne.

**Le président:** À votre avis, un comité devrait faire une étude à ce sujet.

**Le sénateur Cools:** Oui, une étude très sérieuse.



**The Chairman:** Perhaps one should. It strikes me that the general subject is not a matter for the National Finance Committee, but rather for Legal and Constitutional Affairs.

**Senator Cools:** The bill is before us, but it matters not which committee deals with this. As a matter of fact, I think it is a matter for the Senate as a whole. However, bill after bill comes to us with these considerations and these corrections. Department of Justice lawyers tell that they have looked at it and it should be the way it is. I do not think that is the proper way to proceed. There are other considerations, because we are talking about the exercise of power. When you look at the exercise of power, the law of Parliament and the law of the prerogative are supposed to buttress the passing of statutes. That is not what has happened. We have had lawyers come here before and tell us there is no prerogative. They said that with respect to Bill C-20.

**The Chairman:** Senator, we cannot pursue the matter further today. You will have to pursue it in debate, and I know you will.

**Senator Cools:** What does it matter? They just overrule you.

**Senator Beaudoin:** I have a very different question.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** I have always believed that the merit principle is without a doubt one of the most important principles in the public service. Indeed, Senator Bolduc recently commented on that very issue.

Are we moving towards a system that takes its inspiration from the corporate model currently in use in the business world? Does the system proposed in Bill C-25 fully incorporate the merit principle?

**Ms. Robillard:** You raise an important issue, Senator Beaudoin. I did in fact read Senator Bolduc's comments on that regard.

Bill C-25 clearly reaffirms that staffing in the public service must, first and foremost, be carried out on the basis of individual merit and competence. Indeed, it underscores that requirement in a number of places. In the preamble, we have identified the values which should be the starting point for any and all activity in the public service, and we specifically refer to the concept of merit and competence.

I would have to agree with Senator Bolduc. The current legislation refers to the merit principle, but it has never been defined. What has happened over the years? Well, the courts have defined the concept of merit over the years, to the point that the system has become extremely complex and cumbersome. I can assure you that the most recent rulings handed down by the courts with respect to merit are quite something and only drag out the process.

**Le président:** Vous avez peut-être raison. Il me semble, cependant, que cette question relève davantage de la responsabilité du Comité des affaires juridiques et constitutionnelles que du Comité des finances nationales.

**Le sénateur Cools:** C'est nous qui sommes saisis du projet de loi, mais peu importe le comité qui mènera l'étude en question. En fait, je dirais que le Sénat dans son ensemble devrait se pencher sur la question. Chaque fois que nous étudions un projet de loi, nous nous heurtons à ces mêmes considérations et propositions de correction. Les avocats du ministère de la Justice nous disent qu'ils ont examiné la chose et qu'aucune modification ne s'impose. À mon avis, ce n'est pas la bonne façon de procéder. D'autres considérations entrent en ligne de compte, parce que nous parlons de l'exercice de pouvoir. Et du moment qu'il est question d'exercer des pouvoirs, les lois du Parlement et la loi de la prerogative interviennent pour soutenir l'adoption des lois. Or ce n'est pas du tout ce qui s'est produit. Les avocats sont venus nous dire qu'il n'y a pas de prerogative. C'est ce qu'ils nous ont dit à propos du projet de loi C-20.

**Le président:** Sénateur, nous n'avons pas le temps d'examiner la question plus en profondeur aujourd'hui. Vous devrez y revenir lors du débat, et je sais que vous le ferez.

**Le sénateur Cools:** Et à quoi ça sert? Ils vont tout simplement nous contredire.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai une question très différente à soulever.

[Traduction]

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai toujours été d'avis que le principe du mérite est certes l'un des plus importants de la fonction publique. Le sénateur Bolduc s'est d'ailleurs prononcé récemment sur cette question.

Se dirige-t-on plutôt vers un système inspiré du modèle corporatif en usage dans le monde des affaires? Le système dont il est question dans le projet de loi C-25 est-il intégré au principe du mérite?

**Mme Robillard:** Vous soulevez une question importante, sénateur Beaudoin. J'ai, en effet, lu les commentaires du sénateur Bolduc sur la question.

Le projet de loi C-25 réaffirme clairement que la dotation dans la fonction publique doit d'abord et avant tout se faire selon la notion de mérite et de compétence de l'individu. D'ailleurs, il souligne ce point à plusieurs endroits. Au préambule, on a identifié les valeurs sur lesquelles doit se baser toute action à la fonction publique, et on fait référence en effet à la notion de mérite et de compétence.

Je serais d'accord avec le sénateur Bolduc. Dans la législation actuelle, le principe du mérite est là mais n'a jamais été défini. Qu'est-ce qui est arrivé au fil des ans? Les tribunaux ont défini la notion de mérite au fil des ans à un point tel que le système est devenu tellement complexe et lourd à porter. Je vous assure que les dernières décisions que nous avons reçues des tribunaux sur la notion de mérite sont incroyables et allongent le processus.

A recent decision dealt with tests that candidates are required to take as part of the selection process. Every single answer had to be evaluated, as well as the way in which answers were marked for every question on the test. That resulted in considerable jurisprudence. And what did we ultimately achieve through all this jurisprudence? Well, managers found ways of hiring more temporary or casual employees and less indeterminate staff, in order to avoid having to deal with these kinds of issues. That jurisprudence had the effect of prompting managers sitting on selection boards to be far more concerned with jurisprudence, as a matter of course, than with exercising their own judgment or determining who was the most competent candidate.

What were we trying to do in Bill C-25? First, we wanted to reaffirm the merit principle, so that without necessarily eliminating jurisprudence, at least it would not continue to build at the same pace. We also made a change by not only setting it out as a value in the preamble, but actually providing a definition of merit in the legislation. And in order to establish significant parameters, we told the Public Service Commission: in addition to being responsible for merit-based appointments and delegating that responsibility, would you also like to enhance your role in terms of protecting the merit principle and be in a position to do more evaluations and audits, to ensure that the system is indeed based on merit?

**Senator Beaudoin:** That is something that we are responsible for defining, not the courts. When you say that jurisprudence built up over the years, well, that is because we never defined it.

**Ms. Robillard:** Yes, exactly.

**Senator Beaudoin:** My view is that we do not always draft clear legislation. As a result, the courts step in because we have not defined things as we should. I am not referring to Bill C-25 in particular; I mean that as a general comment. I think we should do our work properly, which means drafting very clear, very precise clauses. If we don't do that, the courts will step in and do it for us.

**Ms. Robillard:** I agree with you, Senator Beaudoin, which is the reason for clause 30 in the bill you are currently considering. That clause provides a definition, with a legislative base. It provides a definition of merit. You can find that in the legislation itself, in a specific clause. That directly addresses the point you have raised, and the fact is that we included that, while at the same time retaining the Public Service Commission's authority to issue policies and conduct audits to determine whether there is compliance with their policies across the public service. That is the point that you raised. All of that is in Bill C-25.

**The Chairman:** To conclude, Senator Gauthier and Senator Day would like to make some very brief comments.

**Senator Gauthier:** I have been listening to your comments and I am quite surprised. Legislation is always discretionary. Regulations are not. The courts have interpreted non-discretionary laws. Legislators draft laws that provide as broad a discretionary power as possible. We do not know anything about regulations, so we don't get involved in that.

L'une des dernières décisions portait sur les tests que l'on fait passer à des gens lors de leur sélection. On devait évaluer chacune des réponses au test et les mettre de la façon dont on l'a noté, à chacune des questions dans le test. Cela nous a amenés à une jurisprudence abondante. Qu'est-ce que cela a créé d'avoir une telle jurisprudence? Les gestionnaires ont trouvé des moyens d'engager plus d'employés temporaires ou occasionnels et moins d'employés permanents pour ne pas faire face à toutes ces notions. Cette jurisprudence a créé le réflexe chez le gestionnaire siégeant à un comité de sélection d'être beaucoup plus préoccupé par la jurisprudence que par le jugement qu'il est en train de présenter au lieu de penser à la personne la plus compétente.

Qu'est-ce qu'on a voulu faire dans le projet de loi C-25? Réaffirmer le principe du mérite pour que la jurisprudence que l'on avait accumulé au fil des ans soit sinon éliminée mais du moins réduite. Nous avons aussi apporté non seulement le fait que ce soit une valeur dans le préambule mais aussi une définition du mérite dans la législation. Et pour apporter des balises importantes, on a dit à la Commission de la fonction publique: non seulement vous êtes responsables des nominations basées sur le mérite et vous allez déléguer cette responsabilité mais voulez-vous augmenter votre rôle de protection de la notion du mérite et être capable de faire davantage d'évaluations et de vérifications pour être sûr que le système est basé sur le mérite?

**Le sénateur Beaudoin:** C'est à nous à le définir, cela ne relève pas des tribunaux. Quand vous dites qu'une jurisprudence s'est créée, c'est que nous, nous ne l'avions pas définie.

**Mme Robillard:** Exact.

**Le sénateur Beaudoin:** Je dis toujours qu'on ne légifère pas de façon très claire. Les tribunaux prennent notre place parce que nous ne définissons pas. Je ne parle pas du projet de loi C-25 en particulier, je parle de façon générale. Je pense qu'on doit faire notre travail et celui-ci consiste à rédiger des articles de loi très clairs et très précis. Si nous ne le faisons pas, les tribunaux vont le faire à notre place.

**Mme Robillard:** Je suis d'accord avec vous, sénateur Beaudoin, c'est ce pourquoi l'article 30 du projet de loi est devant vous. Cet article apporte une définition, cela est législatif. Elle apporte une définition du mérite. Vous le retrouvez dans la législation, dans un article précis. C'est exactement le point que vous soulevez, on l'a apporté et en même temps on conserve à la Commission de la fonction publique l'autorité d'émettre des politiques et d'aller vérifier si vraiment leurs politiques sont respectées dans la fonction publique. C'est le point que vous avez soulevé. Vous le retrouvez dans le projet de loi C-25.

**Le président:** Pour terminer, j'ai de très brèves interventions de la part du sénateur Gauthier et du sénateur Day.

**Le sénateur Gauthier:** Je vous écoute et je suis surpris. Une loi est toujours discrétionnaire. Un règlement est non discrétionnaire. Les tribunaux ont interprété des lois non discrétionnaires. Les législateurs font des lois ayant une discrétion aussi large que possible. On ne connaît rien dans la réglementation alors on ne s'embarque pas là-dedans.



The Official Languages Commissioner has told us that there is nothing in Bill C-25 with respect to notices of competition, yet heaven knows how many hundreds of thousands of notices of competition are issued every year. If a Canadian feels that his or her rights have been violated because the notice of competition was not published in both official languages, based on what I see in this bill, the tribunal will not have jurisdiction and will not even be able to conduct an investigation. Could I get an answer on that?

Earlier I was saying that the Public Service Commission has one head and that the other head is the Tribunal; so, who is right? The Tribunal may tell the Commission to revoke an appointment, but they can't conduct an investigation when there has been a failure in the process. Do you have an answer to that?

**Ms. Robillard:** Senator Gauthier, I hope I understand what you are asking. If you are referring to what the Official Languages Commissioner said with respect to the language of staffing notices, I want you to know that the current Public Service Staff Relations Act predates the passage of the Official Languages Act. In the meantime, the Official Languages Act came into force, and it clearly provides that employment opportunities must be open to both French-speaking and English-speaking Canadians; it also stipulates that communication with the public must be carried out in both official languages.

I see no problem with that, given that the Official Languages Act is very clear on that point. The Public Service Commission is required to comply with the Official Languages Act.

You have referred to the Tribunal. There are two ways of accessing the Public Service Staffing Tribunal. One is for abuse of power, and the other is for cases where an individual has not been evaluated in the language of his or her choice. Public servants who feel their rights have been violated because they were not evaluated in their own language can lodge an appeal with the Tribunal, and if their case is proven to be well founded, the appointment can be revoked. Mr. LeFrançois, would you like to add something?

**Mr. LeFrançois:** If the tribunal determines that the complaint is justified, it can order either that the appointment be revoked, or if it has not yet been made, that it not become effective.

**Senator Gauthier:** Yes, I am aware of all of that, but that is not my question. Bill C-25 has no provision to that effect, as far as I can see. Perhaps you can direct me to one that re-states what was previously an obligation on the part of the commission. All positions have to be advertised in both official languages. But there is nothing in Bill C-25 that actually says that.

**Ms. Robillard:** Perhaps I did not make myself clear enough. You are saying that this does not appear in Bill C-25. Why? Because the current legislation was written before the Official Languages Act was passed. Now we have the Official Languages Act. We saw no need to repeat what already appears in the Official Languages Act in Bill C-25 in that regard or on any other

La Commissaire aux langues officielles nous a dit qu'il n'y a aucune disposition dans le projet de loi C-25 concernant l'avis de concours. Dieu sait que l'on fait des centaines de milliers d'avis de concours par année. S'il y a un Canadien ou une Canadienne qui se sent lésé dans ses droits parce que l'avis de concours n'a pas été publié dans les deux langues officielles, le tribunal, de la façon que je lis la loi, n'aura aucune juridiction, ne pourra même pas faire enquête. Pourriez-vous me répondre?

Tout à l'heure je vous disais que la Commission de la fonction publique a une tête et l'autre tête est le tribunal, qui a raison? Le tribunal peut dire à la Commission de révoquer mais ils ne peuvent pas faire enquête lorsqu'il y a eu un manque dans le processus. Avez-vous une réponse à nous donner?

**Mme Robillard:** Sénateur Gauthier, j'espère que je vous comprends bien. Si vous vous réferez à ce qu'a dit la commissaire aux langues officielles concernant la langue des annonces de dotation, je tiens à vous dire que la loi actuelle de la fonction publique date d'avant l'adoption de la Loi sur les langues officielles. Entre-temps, la Loi sur les langues officielles a été promulguée et elle prévoit très clairement que les possibilités d'emploi doivent être ouvertes autant aux Canadiens d'expression française qu'aux Canadiens d'expression anglaise et elle prévoit que les communications avec la population doivent se faire dans les deux langues officielles.

Je ne vois pas de problème en tant que tel par rapport au fait que la Loi sur les langues officielles statue très clairement. La Commission de la fonction publique est obligée de se conformer à la Loi sur les langues officielles.

Vous soulevez la question du tribunal. Au tribunal de la dotation de la fonction publique, il y a deux motifs de recours. Un pour abus d'autorité et l'autre si vous n'avez pas été évalué dans la langue de votre choix. Le fonctionnaire qui se sent lésé parce qu'il n'a pas été évalué dans sa langue pourra faire appel au tribunal et si c'est prouvé, il va y avoir révocation de la nomination. M. LeFrançois voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. LeFrançois:** Si la plainte est jugée fondée par le tribunal, celui-ci peut ordonner la révocation de la nomination ou si elle n'a pas encore été faite, que la nomination ne soit pas effective.

**Le sénateur Gauthier:** Je sais tout cela mais ce n'est pas la question que j'ai posée. Dans le projet de loi C-25, il n'y a aucune disposition à cet effet à ce que j'ai pu constater. Peut-être que vous pourriez m'en indiquer une, qui reprend ce qui était autrefois l'obligation de la Commission. On doit annoncer tous les postes dans les deux langues officielles. Il n'y a rien dans le projet de loi C-25 qui le dit.

**Mme Robillard:** Peut-être que je n'ai pas été assez claire. Vous dites cela n'apparaît pas dans le projet de loi C-25. Pourquoi? Parce que la loi actuelle a été écrite avant l'adoption de la Loi sur les langues officielles. Maintenant on a la Loi sur les langues officielles. On n'a pas vu la nécessité de répéter ce qu'il y a dans la Loi sur les langues officielles dans le projet de loi C-25 sur ce sujet

matter related to official languages. The Official Languages Act is already a very major priority compared to other pieces of legislation, is it not?

[English]

**Senator Day:** Senator Cools did not take comfort in part of the testimony of Mr. LeFrançois. I took some comfort in it, but I felt there may be some outstanding issues. I asked the minister a number of questions. She answered those questions in a letter dated September 3, 2003. I wanted to be assured that all of the members of the committee have received a copy of that letter, Mr. Chairman, If they have not, perhaps it could be shared, because it does help.

**The Chairman:** The clerk has only just received the letter and will circulate it. I have not seen it.

**Senator Day:** I think it is helpful in explaining why Bill C-25 has selected the oath of office and secrecy as appropriate for all employees.

**Ms. Robillard:** Mr. Chairman, I wrote that letter to you on September 3 in response to all these questions.

**The Chairman:** The clerk will circulate it. It remains only for me on behalf of members of the committee to thank the minister and her officials for having explored some aspects of this bill so thoroughly with us this morning.

Now, colleagues, we have some decisions to make. First, do you wish to proceed tomorrow evening with clause-by-clause consideration of this bill?

**Senator Day:** Yes.

**The Chairman:** In that case, senators, we will meet here the 6:15 p.m. Prior to that, supper will be served to members of the committee, in room 520 at 5:30 p.m.

Second, this bill has 268 clauses in nine parts. You can help facilitate the chair's conduct of the meeting tomorrow night. Those who have amendments to propose, should come sometime before the close of business today, and let me know. The chair will then try to get the committee to focus on the proposed amendments first. If the committee agrees, we will try to group the clauses by way of the nine parts of the bill and put them to the committee for their approval or otherwise.

If you have amendments to propose, I would appreciate it if you would let me know, informally, what clauses you propose to amend. I would appreciate being advised of that sometime today.

**Senator Day:** Mr. Chairman, on that point, it would be helpful if amendments could be made available ahead of time so that we can study them and understand the implications.

**The Chairman:** If you wish to cooperate with colleagues, that would be helpful.

et sur pleins d'autres sujets qui touchent les langues officielles. La Loi sur les langues officielles a une très grande priorité par rapport à d'autres lois, n'est-ce pas?

[Traduction]

**Le sénateur Day:** Le sénateur Cools n'a pas du tout été rassurée par certains des témoignages de M. LeFrançois. J'avoue qu'ils m'ont un peu rassuré, même si je pense que certaines questions restent encore à régler. J'ai posé plusieurs questions à la ministre. Elle a répondu à ces questions dans une lettre en date du 3 septembre 2003. Je voulais m'assurer que tous les membres du comité avaient reçu une copie de cette lettre, monsieur le président. Sinon, on pourrait peut-être la leur communiquer, parce qu'elle est tout de même utile.

**Le président:** Le greffier vient tout juste de recevoir la lettre et se chargera de la faire parvenir aux membres. Je ne l'ai pas encore vue.

**Le sénateur Day:** Elle est utile en ce sens qu'elle explique les raisons pour lesquelles le projet de loi C-25 retient le serment professionnel et l'engagement au secret professionnel comme étant approprié pour tous les employés.

**Mme Robillard:** Monsieur le président, je vous ai écrit cette lettre le 3 septembre en réponse à toutes ces questions.

**Le président:** Le greffier fera circuler la lettre. Il ne me reste plus qu'à remercier la ministre et ses fonctionnaires, au nom de tous les membres du comité, d'avoir examiné avec nous ce matin de façon aussi détaillée certains aspects du projet de loi.

Maintenant, chers collègues, nous avons des décisions à prendre. D'abord, voulez-vous procéder à l'examen article par article du projet de loi dès demain soir?

**Le sénateur Day:** Oui.

**Le président:** Dans ce cas, sénateurs, nous nous réunirons ici à 18 h 15. Avant la réunion, un dîner sera servi aux membres du comité dès 17 h 30 dans la salle 520.

Deuxièmement, ce projet de loi compte 268 articles et neuf parties. Vous pourrez donc aider le président à diriger la réunion de demain soir. Ceux qui comptent proposer des amendements devraient nous les faire parvenir avant la fin de la journée d'aujourd'hui, et m'en informer. Le président essaiera de faire en sorte que le comité examine d'abord les projets d'amendement. Si le comité est d'accord, nous pourrions regrouper les articles en fonction des neuf parties du projet de loi et les proposer au comité pour approbation ou rejet.

Si vous avez des amendements à proposer, je vous saurai gré de bien vouloir me dire, officieusement, sur quels articles portent vos amendements. J'aimerais bien le savoir aujourd'hui.

**Le sénateur Day:** Monsieur le président, à ce sujet, il serait utile qu'une copie des amendements nous soit remise à l'avance, pour nous permettre de les étudier et d'en comprendre les conséquences.

**Le président:** Si vous voulez bien travailler en collaboration avec vos collègues, ce serait bien utile.



There is another date to mark in your agenda. On Tuesday, October 30, we hope and expect to have officials from Treasury Board here to discuss the Supplementary Estimates. Those Supplementary Estimates are to be tabled on September 23. We have organized a meeting a week later to hear from officials of the Treasury Board. The parliamentary library will supply briefing notes.

Finally, colleagues, I have had a letter, as have all committee chairs, from the chair of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration. Senator Bacon is concerned about the budgets of the various committees. She wants to know about cash flow, and whether we think that we will use the entire budget that we were granted last April, before the end of March 2004.

I have had a look at the situation. The amount of \$20,000 was allocated to us for expert consultants on some matters, which it looks like we will not need. There is another \$6,000 for a conference that we did not attend because it conflicted with some of our hearings.

I am proposing, with your agreement, to send \$26,000 back, on the understanding that, in the case of an emergency, I will be asking to retrieve it. If that is agreeable, I will so advise the chairman of the Internal Economy Committee.

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

Il y a une autre date que vous devriez marquer dans vos agendas. Le mardi 30 octobre, nous espérons recevoir les représentants du Conseil du Trésor pour discuter du Budget supplémentaire des dépenses. Ce dernier devrait être déposé le 23 septembre. Nous avons prévu une réunion une semaine plus tard pour recevoir les fonctionnaires du Conseil du Trésor. La Bibliothèque du Parlement nous fournira des notes d'information.

Enfin, chers collègues, j'ai reçu une lettre, comme tous les présidents de comité, de la présidente du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration. Le sénateur Bacon a certaines inquiétudes en ce qui concerne les budgets des différents comités. Elle veut se renseigner sur notre marge d'autofinancement, et savoir si nous comptons employer tous les crédits qui nous ont été affectés en avril dernier, d'ici à la fin mars 2004.

J'ai eu l'occasion d'examiner notre situation budgétaire. On dirait que la somme de 20 000 \$ prévue pour nous permettre d'engager des experts-conseils dans certains domaines ne devra pas être engagée. Nous avons également 6 000 \$ au budget pour une conférence à laquelle nous n'avons pas assisté, puisqu'il y avait un conflit avec nous audiences.

Avec votre accord, je propose donc de remettre la somme de 26 000 \$, à condition que je puisse éventuellement la récupérer en cas d'urgence. Si vous êtes tous d'accord, j'en informerai la présidente du Comité de la régie interne.

**Des voix:** D'accord.

La séance est levée.





Paul Burkholder, Deputy Assistant Commissioner, Human Resources Branch.

*in the Public Service Integrity Office:*

r. Edward Keyserlingk, Public Service Integrity Officer;

erre Martel, Executive Director.

Paul Burkholder, sous-commissaire délégué, Direction générale des ressources humaines.

*Du Bureau de l'intégrité de la fonction publique:*

Edward Keyserlingk, agent de l'intégrité de la fonction publique;

Pierre Martel, directeur exécutif.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

APPEARING:

The Honourable Lucienne Robillard, P.C., M.P., President of the  
Treasury Board of Canada.

WITNESSES:

*From the Treasury Board of Canada:*

Jim Judd, Secretary of the Treasury Board and Comptroller  
General of Canada;

Monique Boudrias, Assistant Deputy Minister, Task Force on  
Modernizing Human Resources Management in the Public  
Service;

Michel LeFrançois, General Counsel, Task Force on Modernizing  
Human Resources Management in the Public Service.

*From the Department of Justice:*

William Pentney, Senior General Counsel, Public Law Policy  
Section, Policy Sector;

Henry L. Molot, Q.C., Senior General Counsel, Constitutional and  
Administrative Law.

*From the Canada Customs and Revenue Agency:*

Dan G.J. Tucker, Assistant Commissioner, Human Resources  
Branch;

*(Continued on previous page)*

COMPARAÎT:

L'honorable Lucienne Robillard, c.p., députée, présidente du  
Conseil du Trésor du Canada.

TÉMOINS:

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Jim Judd, Secrétaire du Conseil du Trésor et Contrôleur général du  
Canada;

Monique Boudrias, sous-ministre adjointe, Groupe de travail sur la  
Modernisation de la gestion des ressources humaines dans la  
fonction publique;

Michel Le François, avocat général, Groupe de travail sur la  
modernisation de la gestion des ressources humaines dans la  
fonction publique.

*Du ministère de la Justice:*

William Pentney, avocat général principal, Section des politiques et  
matière de droit public, Secteur des politiques;

Henry L. Molot, c.r., avocat général principal, Section du Droit  
administratif et constitutionnel.

*De l'Agence des douanes et du revenu du Canada:*

Dan G.J. Tucker, sous-commissaire, Direction générale des  
ressources humaines;

*(Suite à la page précédente)*







Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chair:*

The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Wednesday, September 17, 2003

Issue No. 15

### Ninth and final meeting on:

Bill C-25, An Act to modernize employment and labour relations in the public service and to amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to make consequential amendments to other Acts

INCLUDING:  
THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-25)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*

L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Le mercredi 17 septembre 2003

Fascicule n° 15

### Neuvième et dernière réunion concernant:

Le projet de loi C-25, Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois

Y COMPRIS:  
LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi C-25)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Hubley
Biron	Kinsella
* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Ferretti Barth	Mahovlich
Finnerty	Oliver
Gauthier	Wiebe

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hubley substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*September 17, 2003*).

The name of the Honourable Senator Wiebe substituted for that of the Honourable Senator Maheu (*September 17, 2003*).

The name of the Honourable Senator Kinsella substituted for that of the Honourable Senator Comeau (*September 17, 2003*).

The name of the Honourable Senator Beaudoin substituted for that of the Honourable Senator Doody (*September 17, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-président:* L'honorable Joseph A. Day  
et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Hubley
Biron	Kinsella
* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Ferretti Barth	Mahovlich
Finnerty	Oliver
Gauthier	Wiebe

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Hubley substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput (*le 17 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Wiebe substitué à celui de l'honorable sénateur Maheu (*le 17 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (*le 17 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Beaudoin substitué à celui de l'honorable sénateur Doody (*le 17 septembre 2003*).



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, September 17, 2003  
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:16 p.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Biron, Day, Ferretti Barth, Finnerty, Gauthier, Hubley, Kinsella, Mahovlich, Murray, P.C., Oliver and Wiebe (12).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, and Stephen Laurent, Research Officers, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 13, 2003, the committee continued its consideration of Bill C-25, the Public Service Modernization Act.

Clause-by clause consideration.

It was agreed to consider proposed amendments to the Bill.

It was moved by the Honourable Senator Oliver that clause 2 be amended:

(a) on page 88, by replacing lines 37 to 40 with the following:

(2) The Canadian Human Rights Commission may deal with an issue referred to in subsection (1), if it is of the opinion that it is in the public interest to do so, as if the issue were a complaint under the Canadian Human Rights Act, and the adjudication proceedings shall be suspended on the request of the Canadian Human Rights Commission.

(3) If the Canadian Human Rights Commission does not decide to proceed with the issue as a complaint under the Canadian Human Rights Act within 30 days after the adjudication proceedings are suspended, the adjudication proceedings shall be resumed.”;

(b) on page 91, by replacing lines 9 to 12 with the following:

(2) The Canadian Human Rights Commission may deal with an issue referred to in subsection (1), if it is of the opinion that it is in the public interest to do so, as if the issue were a complaint under the Canadian Human Rights Act, and the adjudication proceedings shall be suspended on the request of the Canadian Human Rights Commission.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 17 septembre 2003  
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 16, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Biron, Day, Ferretti Barth, Finnerty, Gauthier, Hubley, Kinsella, Mahovlich, Murray, c.p., Oliver et Wiebe (12).

*Également présents:* MM. Guy Beaumier et Stephen Laurent, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 13 juin 2003, le comité poursuit son examen du projet de loi C-25, Loi sur la modernisation de la fonction publique.

Étude article par article.

Il est convenu d'examiner les propositions d'amendement au projet de loi.

Il est proposé par l'honorable sénateur Oliver que l'article 2 soit modifié:

a) à la page 88, par substitution, aux lignes 38 à 41, de ce qui suit:

(2) La Commission canadienne des droits de la personne peut, si elle estime que l'intérêt public le justifie, examiner la question visée au paragraphe (1) comme s'il s'agissait d'une plainte déposée en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, auquel cas la procédure d'arbitrage est suspendue à la demande de celle-ci.

(3) Si, dans les trente jours suivant la suspension de l'arbitrage, la Commission canadienne des droits de la personne ne décide pas de poursuivre la question comme une plainte déposée en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, la procédure d'arbitrage est reprise.

b) à la page 91, par substitution, aux lignes 8 à 11, de ce qui suit:

(2) La Commission canadienne des droits de la personne peut, si elle estime que l'intérêt public le justifie, examiner la question visée au paragraphe (1) comme s'il s'agissait d'une plainte déposée en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, auquel cas la procédure d'arbitrage est suspendue à la demande de celle-ci.

(3) If the Canadian Human Rights Commission does not decide to proceed with the issue as a complaint under the Canadian Human Rights Act within 30 days after the adjudication proceedings are suspended, the adjudication proceedings shall be resumed; and

(c) on page 92, by replacing lines 26 to 29 with the following:

(2) The Canadian Human Rights Commission may deal with an issue referred to in subsection (1), if it is of the opinion that it is in the public interest to do so, as if the issue were a complaint under the Canadian Human Rights Act, and the adjudication proceedings shall be suspended on the request of the Canadian Human Rights Commission.

(3) If the Canadian Human Rights Commission does not decide to proceed with the issue as a complaint under the Canadian Human Rights Act within 30 days after the adjudication proceedings are suspended, the adjudication proceedings shall be resumed.

After debate, the question being put on the motion it was rejected by a show of hands: yeas 3; nays 7; abstentions 1.

It was moved by the Honourable Senator Oliver that clause 12 be amended on page 139, by replacing lines 1 to 4 with the following:

(6) The Canadian Human Rights Commission may deal with an issue referred to in subsection (5), if it is of the opinion that it is in the public interest to do so, as if the issue were a complaint under the Canadian Human Rights Act, and the proceedings before the Tribunal shall be suspended on the request of the Canadian Human Rights Commission.

(6.1) If the Canadian Human Rights Commission does not decide to proceed with the issue as a complaint under the Canadian Human Rights Act within 30 days after the proceedings before the Tribunal are suspended, the proceedings before the Tribunal shall be resumed.'

After debate, the question being put on the motion it was rejected by a show of hands: yeas 3; nays 8.

It was moved by the Honourable Senator Gauthier that clause 12 be amended on page 127 by adding section 33.1:

"An advertised appointment process must be communicated in both official languages."

After debate, the question being put on the motion, it was rejected on the following division:

#### YEAS

Beaudoin, Gauthier, Kinsella, Oliver (4).

#### NAYS

Day, Ferretti Barth, Finnerty, Hubley, Mahovlich, Wiebe (6).

(3) Si, dans les trente jours suivant la suspension de l'arbitrage, la Commission canadienne des droits de la personne ne décide pas de poursuivre la question comme une plainte déposée en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, la procédure d'arbitrage est reprise.

c) à la page 92, par substitution, aux lignes 25 à 28, de ce qui suit:

(2) La Commission canadienne des droits de la personne peut, si elle estime que l'intérêt public le justifie, examiner la question visée au paragraphe (1) comme s'il s'agissait d'une plainte déposée en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, auquel cas la procédure d'arbitrage est suspendue à la demande de celle-ci.

(3) Si, dans les trente jours suivant la suspension de l'arbitrage, la Commission canadienne des droits de la personne ne décide pas de poursuivre la question comme une plainte déposée en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, la procédure d'arbitrage est reprise.

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée par un vote à main levée: pour: 3; contre: 7; abstention: 1.

Il est proposé par l'honorable sénateur Oliver que l'article 12 soit modifié, à la page 139, par substitution, aux lignes 1 à 5, de ce qui suit:

(6) La Commission canadienne des droits de la personne peut, si elle estime que l'intérêt public le justifie, examiner la question visée au paragraphe (5) comme s'il s'agissait d'une plainte déposée en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, auquel cas la procédure devant le Tribunal est suspendue à la demande de celle-ci.

(6.1) Si, dans les trente jours suivant la suspension de la procédure devant le Tribunal, la Commission canadienne des droits de la personne ne décide pas de poursuivre la question comme une plainte déposée en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, la procédure devant le Tribunal est reprise.

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée par un vote à main levée: pour: 3; contre: 8.

Il est proposé par l'honorable sénateur Gauthier que l'article 12 soit modifié par adjonction, à la page 127, de l'article 33.1:

«Un processus de nomination annoncé doit être communiqué dans les deux langues officielles.»

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée par le vote suivant:

#### POUR

Beaudoin, Gauthier, Kinsella et Oliver (4).

#### CONTRE

Day, Ferretti Barth, Finnerty, Hubley, Mahovlich et Wiebe (6).



## ABSTENTIONS

Biron (1).

It was moved by the Honourable Senator Gauthier that clause 12 be amended on page 145 by adding to section 88, subsection (5.1):

“The Governor in Council shall ensure that members of the tribunal, as a group, are able to hear complaints in both official languages, in accordance with the provisions of section 16 of the Official Languages Act.”

After debate, the question being put on the motion, it was rejected on the following division:

## YEAS

Beaudoin, Gauthier, Kinsella, Oliver (4).

## NAYS

Day, Ferretti Barth, Finnerty, Hubley, Mahovlich, Wiebe (6).

## ABSTENTIONS

Biron (1)

It was moved by the Honourable Senator Gauthier that clause 24 be amended on page 172 by adding to section 4, subsection (e.1):

“provide language training so that public servants can reach the proficiency levels required for positions designated bilingual in order to ensure that the Official Languages Act is implemented and to help employees achieve their career goals.”

After debate, the question being put on the motion, it was rejected on the following division:

## YEAS

Beaudoin, Gauthier, Kinsella, Oliver (4).

## NAYS

Day, Ferretti Barth, Finnerty, Hubley, Mahovlich, Wiebe (6).

## ABSTENTIONS

Biron (1).

It was moved by the Honourable Senator Gauthier that clause 12 be amended on page 142 by adding after paragraph 77(1)(c):

“(d) the failure of the Commission to communicate the advertised appointment process in both official languages, as required by subsection 33(2).”

The Chair judged the amendment not to be receivable since it was consequential to an amendment previously rejected by the Committee.

## ABSTENTION

Biron (1).

Il est proposé par l'honorable sénateur Gauthier que l'article 12 du projet de loi soit modifié, à la page 145, par adjonction à l'article 88, du paragraphe 5.1:

«Le gouverneur en conseil veille à ce que les membres du Tribunal soient capables, en tant que groupe, d'entendre les plaintes dans l'une ou l'autre langue officielle conformément aux dispositions de l'article 16 de la Loi sur les langues officielles.»

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée par le vote suivant:

## POUR

Beaudoin, Gauthier, Kinsella et Oliver (4).

## CONTRE

Day, Ferretti Barth, Finnerty, Hubley, Mahovlich et Wiebe (6).

## ABSTENTION

Biron (1).

Il est proposé par l'honorable sénateur Gauthier que l'article 24 soit modifié, à la page 172, par adjonction de l'alinéa 4e.1):

«d'assurer une formation linguistique visant à permettre aux fonctionnaires d'atteindre les niveaux de compétence qu'exigent les postes désignés bilingues en vue d'assurer la mise en oeuvre de la Loi sur les langues officielles, ainsi que de permettre aux membres du personnel de réaliser leurs objectifs de carrière.»

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée par le vote suivant:

## POUR

Beaudoin, Gauthier, Kinsella et Oliver (4).

## CONTRE

Day, Ferretti Barth, Finnerty, Hubley, Mahovlich et Wiebe (6).

## ABSTENTION

Biron (1).

Il est proposé par l'honorable sénateur Gauthier que l'article 12 soit modifié, à la page 142, par adjonction, après l'alinéa 77(1)(c), de ce qui suit:

«(d) omission de la part de la Commission de communiquer le processus de nomination interne dans les deux langues officielles, en contravention du paragraphe 33(2).»

Le président considère que l'amendement est irrecevable puisqu'il découle d'un amendement déjà rejeté par le comité.

It was moved by the Honourable Senator Kinsella that clause 2 be amended on page 99 by adding after line 8 the following:

#### PART 2.1

##### PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS

###### Definitions

**238.1** The following definitions apply in this Part.

“Commissioner” means the commissioner of the Public Service Commission who has been designated as Public Interest Commissioner under section 238.3.

“employee” has the same meaning as in Part 2.

“law in force in Canada” means a provision of an Act of Parliament or of the legislature of a province or an instrument issued under the authority of such an Act that is in force at the relevant time.

“minister” means a member of the Queen's Privy Council for Canada who holds office as a minister of the Crown.

“wrongful act or omission” means an act or omission that is:

- (a) an offence against a law in force in Canada;
- (b) likely to cause a significant waste of public money;
- (c) likely to endanger public health or safety or the environment;
- (d) a significant breach of an established public policy or of a directive in the written record of the public service; or
- (e) one of gross mismanagement or an abuse of authority.

###### Purpose

**238.2** The purpose of this Part is

- (a) to provide for the education of persons working in the public service on ethical practices in the workplace and the promotion of the observance of these practices;
- (b) to protect the public interest by providing a means for employees of the public service to make allegations, in confidence, of wrongful acts or omissions in the workplace, to an independent Commissioner who will investigate them and seek to have the situation dealt with, and who will report to Parliament in respect of problems that are confirmed but have not been dealt with; and
- (c) to protect employees of the public service from retaliation for having made or for proposing to make, in good faith and on the basis of reasonable belief, allegations of wrongdoing in the workplace.

Il est proposé par l'honorable sénateur Kinsella que l'article 2 soit modifié, à la page 99, par adjonction, après la ligne 7, de ce qui suit:

#### PARTIE 2.1

##### PROTECTION DES DÉNONCIATEURS

###### Définitions

**238.1** Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

«commissaire» Le commissaire de la Commission de la fonction publique désigné à titre de Commissaire à l'intérêt public en vertu de l'article 238.3.

«fonctionnaire» S'entend au sens de la partie 2.

«loi en vigueur au Canada» Une disposition d'une loi fédérale ou provinciale ou de tout texte réglementaire d'application de celle-ci.

«ministre» Un membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada qui exerce les fonctions de ministre.

«bus ou omission» Acte ou omission ayant l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes:

- a) il constitue une infraction à une loi en vigueur au Canada;
- b) il risque d'entraîner un gaspillage considérable de fonds publics;
- c) il risque de compromettre soit la santé publique, soit la sécurité, soit l'environnement;
- d) il constitue un manquement à une politique ou à une directive publique et confirmée dans les documents de la fonction publique;
- e) il constitue un cas flagrant de mauvaise gestion ou d'abus de pouvoir.

###### Objet

**238.2** La présente partie a pour objet:

- a) d'assurer la sensibilisation des personnes travaillant dans la fonction publique aux pratiques conformes à l'éthique en milieu de travail et d'encourager le respect de ces pratiques;
- b) de protéger l'intérêt public en instituant un mécanisme pour permettre aux fonctionnaires de la fonction publique de dénoncer en toute confidentialité des abus ou omissions dans le lieu de travail à un commissaire indépendant qui pourra mener des enquêtes à leur sujet, assurer le suivi nécessaire et faire rapport au Parlement relativement à toute irrégularité vérifiée et non corrigée;
- c) de protéger ces fonctionnaires contre des mesures de représailles pour avoir dénoncé de bonne foi — ou avoir l'intention de le faire —, pour des motifs raisonnables, des conduites répréhensibles au sein du lieu de travail.



## Public Interest Commissioner

### Designation

**238.3.(1)** The Governor in Council shall designate one of the commissioners of the Public Service Commission to serve as Public Interest Commissioner.

### Part of role of Commission

(2) The role of Public Interest Commissioner is a part of the function of the Public Service Commission.

### Powers

(3) The Commissioner may exercise the powers of office of a commissioner of the Public Service Commission for the purposes of this Part.

### Information made public

**238.4 (1)** Subject to section 238.9, the Commissioner may make public any information that comes to the attention of the Commissioner as a result of the performance or exercise of the Commissioner's duties or powers under this Part if, in the Commissioner's opinion, it is in the public interest to do so.

### Disclosure of necessary information

(2) The Commissioner may disclose, or may authorize any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner to disclose, information that, in the Commissioner's opinion, is necessary to

(a) conduct an investigation under this Part; or

(b) establish the grounds for findings or recommendations contained in any report made under this Part.

### Disclosure in the course of proceedings

(3) The Commissioner may disclose, or may authorize any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner to disclose, information necessary to assist

(a) a prosecution for an offence under section 238.20; or

(b) a prosecution for an offence under section 131 of the Criminal Code (perjury) in respect of a statement made under this Part.

### Disclosure of offence

(4) The Commissioner may disclose to the Attorney General of Canada or of a province, as the case may be, information relating to the commission of an offence against any law in force in Canada that comes to the attention of the Commissioner as a result of the performance or exercise of the Commissioner's duties or powers under this Part if, in the Commissioner's opinion, there is evidence of an offence.

## Commissaire à l'intérêt public

### Désignation

**238.3 (1)** Le gouverneur en conseil désigne l'un des commissaires de la Commission de la fonction publique pour agir à titre de Commissaire à l'intérêt public.

### Mandat

(2) Le mandat du Commissaire s'inscrit dans le mandat de la Commission de la fonction publique.

### Pouvoirs

(3) Le commissaire peut exercer les pouvoirs conférés à un commissaire de la Commission de la fonction publique pour l'application de la présente loi.

### Publication des renseignements

**238.4 (1)** Sous réserve de l'article 238.9, s'il estime que l'intérêt public le justifie, le commissaire peut rendre publics les renseignements dont il prend connaissance dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés par la présente partie.

### Divulcation de renseignements nécessaires

(2) Le commissaire peut divulguer, ou autoriser les personnes agissant en son nom ou sous son autorité à divulguer les renseignements qui, à son avis, sont nécessaires:

a) soit pour mener une enquête prévue par la présente partie;

b) soit pour motiver les conclusions et recommandations contenues dans les rapports prévus par la présente partie.

### Divulcation dans le cadre de poursuites

(3) Le commissaire peut divulguer, ou autoriser les personnes agissant en son nom ou sous son autorité à divulguer, des renseignements nécessaires dans le cadre de procédures intentées:

a) soit pour infraction à l'article 238.20;

b) soit pour infraction à l'article 131 du Code criminel (parjure) se rapportant à une déclaration faite en vertu de la présente partie.

### Dénunciation autorisée

(4) Dans les cas où, à son avis, il existe des éléments de preuve touchant la perpétration d'une infraction à une loi en vigueur au Canada, le commissaire peut faire part au procureur général du Canada ou d'une province, selon le cas, des renseignements dont il prend connaissance dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés en vertu de la présente partie.

### Not competent witness

**238.5** The Commissioner or person acting on behalf or under the direction of the Commissioner is not a competent witness in respect of any matter that comes to their knowledge as a result of the performance or exercise of the Commissioner's duties or powers under this Part in any proceeding other than

- (a) a prosecution for an offence under section 238.20; or
- (b) a prosecution for an offence under section 131 of the Criminal Code (perjury) in respect of a statement made under this Part.

### Protection of Commissioner

**238.6** (1) No criminal or civil proceedings lie against the Commissioner, or against any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner, for anything done, reported or said in good faith as a result of the performance or exercise or purported performance or exercise of the Commissioner's duties or powers under this Part.

### Libel or slander

(2) For the purposes of any law relating to libel or slander,

- (a) anything said, any information supplied or any record or thing produced in good faith and on the basis of reasonable belief in the course of an investigation carried out by or on behalf of the Commissioner under this Part is privileged; and
- (b) any report made in good faith by the Commissioner under this Part and any fair and accurate account of the report made in good faith for the purpose of news reporting is privileged.

### Education

### Dissemination

**238.7** The Commissioner shall promote ethical practices in the public service and a positive environment for giving notice of wrongdoing, by disseminating knowledge of this Part and information about its purposes and processes and by such other means as seem fit to the Commissioner.

### Notice of Wrongful Act or Omission

### Notice by employee

**238.8** (1) An employee who has reasonable grounds to believe that another person working for the public service or in the public service workplace has committed or intends to commit a wrongful act or omission

- (a) may file with the Commissioner a written notice of allegation; and
- (b) may request that their identity be kept confidential with respect to the notice.

### Habilité à témoigner

**238.5** En ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui leur sont conférés en vertu de la présente partie, le commissaire ou les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité n'ont qualité pour témoigner que dans les procédures intentées:

- a) soit pour infraction à l'article 238.20;
- b) soit pour infraction à l'article 131 du Code criminel (parjure) se rapportant à une déclaration faite en vertu de la présente partie.

### Immunité du commissaire

**238.6** (1) Le commissaire et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité bénéficient de l'immunité en matière civile ou pénale pour les actes accomplis, les rapports établis et les paroles prononcées de bonne foi dans l'exercice effectif ou censé tel des pouvoirs et fonctions qui leur sont conférés par la présente partie.

### Diffamation

(2) Ne peuvent donner lieu à des poursuites pour diffamation verbale ou écrite:

- a) les paroles prononcées, les renseignements fournis ou les pièces produites de bonne foi et pour des motifs raisonnables au cours d'une enquête menée par le commissaire ou en son nom dans le cadre de la présente partie;
- b) les rapports établis de bonne foi par le commissaire dans le cadre de la présente partie, ainsi que les comptes rendus qui en sont faits de bonne foi par la presse.

### Sensibilisation

### Diffusion de l'information

**238.7** Le commissaire doit encourager dans la fonction publique des pratiques conformes à l'éthique et un environnement favorable à la dénonciation de conduites répréhensibles, par la diffusion d'information relative à la présente partie, à son objet et à son processus d'application, ainsi que par tout autre moyen qui lui semble approprié.

### Dénonciation

### Dénonciation d'un fonctionnaire

**238.8** (1) Le fonctionnaire qui a des motifs raisonnables de croire qu'une autre personne au service de la fonction publique ou au sein du lieu de travail de la fonction publique a commis ou s'apprête à commettre un abus ou une omission peut:

- a) présenter une dénonciation écrite au commissaire;
- b) demander que la confidentialité de son identité soit assurée relativement à la dénonciation.



## Form and content

(2) A notice under subsection (1) shall identify

- (a) the employee making the allegation, and be signed by that person;
- (b) the person against whom the allegation is being made; and
- (c) the grounds on which the employee believes that the act or omission is wrongful and has been or will be committed, giving the particulars that are known to the employee and the reasons and the grounds on which the employee believes the particulars to be true.

## No breach of oath

(3) A notice by an employee to the Commissioner under subsection (1), given in good faith and on the basis of reasonable belief, is not a breach of any oath of office or loyalty or secrecy taken by the employee and, subject to subsection (4), is not a breach of duty.

## Solicitor-client privilege

(4) No employee, in giving notice under subsection (1), may violate any law in force in Canada or rule of law protecting privileged communications as between solicitor and client, unless the employee has reasonable grounds to believe there is a significant threat to public health or safety.

## Waiver

(5) An employee who has made a request under paragraph (1)(b) may waive the request or any resulting right to confidentiality, in writing, at any time.

## Rejected notice

(6) Where the Commissioner is not able or willing to give an assurance of confidentiality in response to a request made under paragraph (1)(b), the Commissioner may reject the notice and take no further action on it, but shall keep it confidential.

## Confidentiality

**238.9** Subject to subsection 238.11(5) and any other obligation of the Commissioner under this Part or any law in force in Canada, the Commissioner shall keep confidential the identity of an employee who has filed a notice with the Commissioner under subsection 238.8(1) and to whom the Commissioner has given an assurance that, subject to this Part, their identity will be kept confidential.

## Initial review

**238.10** On receiving a notice under subsection 238.8(1), the Commissioner shall review it, may ask the employee for further information and may make such further inquiries as, in the opinion of the Commissioner, may be necessary.

## Forme et contenu

(2) La dénonciation précise:

- a) l'identité du fonctionnaire qui en est l'auteur, attestée par sa signature;
- b) l'identité de la personne qui en fait l'objet;
- c) les motifs que le fonctionnaire a de croire qu'un abus ou une omission a été commis ou est sur le point de l'être, les détails connus de lui ainsi que les raisons et les motifs qui lui font croire à la véracité de ces détails.

## Violation du serment

(3) La dénonciation présentée au commissaire conformément au paragraphe (1), si elle est faite de bonne foi et pour des motifs raisonnables, ne constitue pas une violation du serment professionnel ou du serment de secret souscrit par le fonctionnaire et, sous réserve du paragraphe (4), ne constitue pas un manquement à son devoir.

## Secret professionnel de l'avocat

(4) Le fonctionnaire ne peut, lorsqu'il fait une dénonciation conformément au paragraphe (1), violer une loi en vigueur au Canada ou une règle de droit protégeant les communications confidentielles entre un avocat et son client, à moins qu'il n'ait des motifs raisonnables de croire à l'existence d'une grave menace pour la santé ou la sécurité publiques.

## Renonciation

(5) Le fonctionnaire peut renoncer par écrit à tout moment à la demande faite en vertu de l'alinéa (1)b) ainsi qu'au droit à l'anonymat qui en résulte, le cas échéant.

## Rejet de la dénonciation

(6) Si le commissaire ne peut ou n'entend pas donner l'assurance d'anonymat à la suite de la demande faite en vertu de l'alinéa (1)b), il peut rejeter la dénonciation et clore le dossier, mais doit le tenir confidentiel.

## Caractère confidentiel

**238.9** Sous réserve du paragraphe 238.11(5) et de toute autre obligation que lui impose la présente partie ou toute autre loi en vigueur au Canada, le commissaire est tenu de garder confidentielle l'identité du fonctionnaire qui lui a présenté une dénonciation conformément au paragraphe 238.8(1), auquel il a donné, sous réserve de la présente partie, l'assurance de l'anonymat.

## Examen initial

**238.10** Sur réception de la dénonciation, le commissaire l'examine et peut demander des renseignements additionnels au fonctionnaire qui la lui a présentée et procéder à toute autre forme d'enquête qu'il estime nécessaire.

## Rejected notices

**238.11** (1) The Commissioner shall reject and take no further action on a notice given under subsection 238.8(1), if the Commissioner makes a preliminary determination that the notice

- (a) is trivial, frivolous or vexatious;
- (b) fails to allege or give adequate particulars of a wrongful act or omission;
- (c) breaches subsection 238.8(4); or
- (d) was not given in good faith or on the basis of reasonable belief.

## False statements

(2) The Commissioner may determine that a notice that contains a statement that the employee knew to be false or misleading at the time it was made was not given in good faith.

## Mistaken facts

(3) The Commissioner shall not determine that a notice was not given in good faith for the sole reason that it contains mistaken facts unless the Commissioner has grounds to believe that there was adequate opportunity for the employee to discover the mistake.

## Report

(4) Where the Commissioner has made a determination under subsection (1), the Commissioner shall, in writing and on a timely basis, advise the employee who gave notice under subsection 238.8(1) of that determination.

## Report to official and minister

(5) Where the Commissioner determines under subsection (1) that a notice was given in breach of subsection 238.8(4) or was not given in good faith and on the basis of reasonable belief, the Commissioner may advise

- (a) the person against whom the allegation was made, and
- (b) the minister responsible for the employee who gave the notice of the matters alleged and the identity of the employee.

## Valid notice

**238.12** (1) The Commissioner shall accept a notice given under subsection 238.8(1) where the Commissioner determines that the notice

- (a) is not trivial, frivolous or vexatious;
- (b) alleges and gives adequate particulars of a wrongful act or omission;
- (c) does not breach subsection 238.8(4); and

## Rejet de la dénonciation

**238.11** (1) Le commissaire rejette la dénonciation et clôt le dossier de l'affaire si, après un examen préliminaire, il détermine, selon le cas:

- a) qu'elle est vexatoire ou que l'objet en est trivial ou frivole;
- b) qu'elle ne représente pas une allégation d'abus ou d'omission ou ne donne pas de détails suffisants au sujet d'un abus ou d'une omission;
- c) qu'elle contrevient au paragraphe 238.8(4);
- d) qu'elle n'a pas été faite de bonne foi ou pour des motifs raisonnables.

## Déclaration fausse ou trompeuse

(2) Si la dénonciation d'un fonctionnaire comporte des déclarations que ce dernier savait fausses ou trompeuses au moment où il les a faites, le commissaire peut conclure que la dénonciation n'a pas été faite de bonne foi.

## Erreur de fait

(3) Le commissaire ne peut conclure qu'une dénonciation n'a pas été faite de bonne foi pour le seul motif qu'elle est fondée sur une erreur de fait, sauf s'il a des motifs de croire que le fonctionnaire a eu une possibilité suffisante de découvrir l'erreur.

## Rapport

(4) S'il rend une décision conformément au paragraphe (1), le commissaire en informe par écrit, en temps opportun, le fonctionnaire qui a fait la dénonciation.

## Rapport à la personne visée et au ministre

(5) S'il conclut en vertu du paragraphe (1) que la dénonciation a été faite en violation du paragraphe 238.8(4) ou qu'elle n'a pas été faite de bonne foi et pour des motifs raisonnables, le commissaire peut aviser

- a) la personne qui en fait l'objet,
- b) le ministre responsable du fonctionnaire qui en est l'auteur, des faits allégués et de l'identité du fonctionnaire.

## Dénonciation valide

**238.12** (1) Le commissaire accepte la dénonciation faite conformément au paragraphe 238.8(1) s'il conclut:

- a) qu'elle n'est pas vexatoire ou que l'objet n'en est pas trivial ou frivole;
- b) qu'elle représente une allégation d'abus ou d'omission et donne des détails suffisants au sujet d'un tel abus ou d'une telle omission;
- c) qu'elle ne contrevient pas au paragraphe 238.8(4);



(d) was given in good faith and on the basis of reasonable belief.

#### Report to employee

(2) Where the Commissioner has made a determination under subsection (1), the Commissioner shall, in writing and on a timely basis, advise the employee who gave notice under subsection 238.8(1) of that determination.

#### Investigation and Report

##### Investigation

**238.13** (1) The Commissioner shall investigate a notice accepted under section 238.12, and, subject to subsection (2), shall prepare a written report of the Commissioner's findings and recommendations.

#### Report not required

(2) The Commissioner is not required to prepare a report if satisfied that

(a) the employee ought to first exhaust other procedures available to the employee;

(b) the matter could more appropriately be dealt with, initially or completely, by means of a procedure provided for under a law in force in Canada other than this Part; or

(c) the length of time that has elapsed between the time the wrongful act or omission that is the subject-matter of the notice occurred and the date when the notice was filed is such that a report would not serve a useful purpose.

#### Report to employee

(3) Where the Commissioner has made a determination under subsection (2), the Commissioner shall, in writing and on a timely basis, advise the employee who gave notice under subsection 238.8(1) of that determination.

#### Confidential information

(4) Information related to an investigation is confidential and shall not be disclosed, except in accordance with this Part.

#### Report to minister

(5) The Commissioner shall provide the minister responsible for the employee against whom an allegation has been made, on a timely basis and in no case later than one year after the Commissioner receives the notice, with a copy of the report made under subsection (1).

#### Minister's response

**238.14** (1) A minister who receives a report under subsection 238.13(5) shall consider the matter and respond to the Commissioner.

d) qu'elle a été faite de bonne foi et pour des motifs raisonnables.

#### Rapport au fonctionnaire

(2) S'il rend une décision conformément au paragraphe (1), le commissaire en informe par écrit, en temps opportun, le fonctionnaire qui a fait la dénonciation.

#### Enquête et rapport

##### Enquête

**238.13** (1) Le commissaire fait enquête sur la dénonciation qu'il a acceptée conformément à l'article 238.12 et, sous réserve du paragraphe (2), établit un rapport écrit faisant état des conclusions de l'enquête et des recommandations du commissaire.

#### Exception

(2) Il n'est toutefois pas tenu d'établir un tel rapport s'il est convaincu, selon le cas:

a) que le fonctionnaire devrait épuiser les autres recours internes ou les procédures qui lui sont normalement ouverts;

b) que la question pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par une loi en vigueur au Canada autre que la présente partie;

c) que la période qui s'est écoulée à compter du moment où l'abus ou l'omission faisant l'objet de la dénonciation a eu lieu jusqu'à la date où la dénonciation a été présentée aurait pour effet de rendre un tel rapport inutile.

#### Rapport au fonctionnaire

(3) S'il rend une décision conformément au paragraphe (2), le commissaire en informe par écrit, en temps opportun, le fonctionnaire qui a fait la dénonciation.

#### Renseignements confidentiels

(4) Les renseignements liés à une enquête sont confidentiels et ne peuvent être communiqués qu'en conformité avec la présente partie.

#### Rapport au ministre

(5) Il envoie, en temps opportun dans l'année qui suit la réception de la dénonciation, une copie du rapport visé au paragraphe (1) au ministre responsable du fonctionnaire qui fait l'objet de la dénonciation.

#### Réponse du ministre

**238.14** (1) Le ministre qui reçoit un rapport en application du paragraphe 238.13(5) examine la question et répond au commissaire.

### Content of response

(2) The response of a minister under subsection (1) shall specify the action the minister has taken or proposes to take to deal with the Commissioner's report, or that the minister proposes to take no action.

### Further responses

(3) A minister who, for the purposes of this section, specifies action proposed to be taken shall give such further responses as are requested by the Commissioner until such time as the minister advises that the matter has been dealt with.

### Emergency public report

**238.15** (1) The Commissioner may require the President of the Treasury Board to cause an emergency report prepared by the Commissioner to be laid before both Houses of Parliament on the next day that the House sits if, in the Commissioner's opinion, it is in the public interest to do so.

### Content of report

(2) A report prepared by the Commissioner for the purposes of subsection (1) shall describe the substance of a report made to a minister under subsection 238.13(5) and the minister's response or lack thereof under section 238.14.

### Annual report

**238.16** (1) The Public Service Commission shall include in the annual report to Parliament made pursuant to section 23 of the *Public Service Employment Act* a statement of activity under this Act prepared by the Commissioner that includes

- (a) a description of the Commissioner's activities under section 238.7;
- (b) the number of notices received pursuant to section 238.8;
- (c) the number of notices rejected pursuant to sections 238.8 and 238.11
- (d) the number of notices accepted pursuant to section 238.12;
- (e) the number of accepted notices that are still under investigation pursuant to subsection 238.13(1);
- (f) the number of accepted notices that were reported to ministers pursuant to subsection 238.13(5);
- (g) the number of reports to ministers pursuant to subsection 238.13(5) in respect of which action satisfactory to the Commissioner has been taken;

### Contenu de la réponse

(2) La réponse du ministre indique soit les mesures qu'il a prises ou entend prendre à l'égard du rapport du commissaire, soit son intention de ne prendre aucune mesure.

### Suivi supplémentaire

(3) Si le ministre indique, pour l'application du présent article, qu'il entend prendre des mesures, il assure le suivi que lui demande le commissaire jusqu'à ce qu'il informe celui-ci que la situation a été réglée.

### Rapport public d'urgence

**238.15** (1) Le commissaire peut, s'il le juge dans l'intérêt public, exiger que le président du Conseil du Trésor fasse déposer devant les deux chambres du Parlement, le prochain jour où siège l'une d'elles, un rapport d'urgence établi par le commissaire.

### Contenu du rapport

(2) Un tel rapport décrit la teneur du rapport fait au ministre en vertu du paragraphe 238.13(5) et fait état de la réponse fournie par le ministre en application de l'article 238.14 ou de l'absence d'une telle réponse.

### Rapport annuel

**238.16** (1) La Commission de la fonction publique inclut dans son rapport annuel présenté au Parlement conformément à l'article 23 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* un relevé, établi par le commissaire, des activités découlant de l'application de la présente partie, où figurent notamment:

- a) la description des activités de celui-ci prévues à l'article 238.7;
- b) le nombre de dénonciations reçues en vertu de l'article 238.8;
- c) le nombre de dénonciations rejetées en vertu des articles 238.8 et 238.11;
- d) le nombre de dénonciations acceptées en vertu de l'article 238.12;
- e) le nombre de dénonciations acceptées qui font encore l'objet d'une enquête aux termes du paragraphe 238.13(1);
- f) le nombre de dénonciations acceptées qui ont fait l'objet d'un rapport à un ministre aux termes du paragraphe 238.13(5);
- g) le nombre de rapports faits aux ministres aux termes du paragraphe 238.13(5) à l'égard desquels ont été prises des mesures jugées satisfaisantes par le commissaire;



(h) the number of reports to ministers pursuant to subsection 238.13(5) in respect of which action satisfactory to the Commissioner has not been taken;

(i) an abstract of the substance of all reports to ministers pursuant to subsection 238.13(5) and the responses of ministers pursuant to section 238.14; and

(j) where the Commissioner is of the opinion that the public interest would be best served, the substance of an individual report made to a minister pursuant to subsection 238.13(5) and the response or lack thereof of a minister pursuant to section 238.14.

#### Annual report

(2) The Public Service Commission may include in the annual report to Parliament made pursuant to section 23 of the Public Service Employment Act an analysis of the administration and operation of this Part and any recommendations with respect to it.

#### Prohibitions

##### False information

**238.17 (1)** No person shall give false information to the Commissioner or to any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner while the Commissioner or person is engaged in the performance or exercise of the Commissioner's duties or powers under this Part.

##### Bad faith

(2) No employee shall give a notice under subsection 238.8(1) in bad faith.

##### No disciplinary action

**238.18 (1)** No person shall take disciplinary action against an employee because

(a) the employee, acting in good faith and on the basis of reasonable belief, has disclosed or stated an intention to disclose to the Commissioner that a person working for the public service or in the public service workplace has committed or intends to commit a wrongful act or omission;

(b) the employee, acting in good faith and on the basis of reasonable belief, has refused or stated an intention to refuse to commit an act or omission the employee believes would be a wrongful act or omission under this Part;

(c) the employee, acting in good faith and on the basis of reasonable belief, has done or stated an intention of doing anything that is required to be done in order to comply with this Part; or

(d) the person believes that the employee will do anything referred to in paragraph (a), (b) or (c).

h) le nombre de rapports faits aux ministres aux termes du paragraphe 238.13(5) à l'égard desquels n'ont pas été prises de mesures jugées satisfaisantes par le commissaire;

i) un sommaire de la teneur de tous les rapports faits aux ministres aux termes du paragraphe 238.13(5) et des réponses fournies par les ministres en application de l'article 238.14;

j) dans les cas où le commissaire le juge utile dans l'intérêt public, la teneur d'un rapport individuel fait à un ministre en vertu du paragraphe 238.13(5) et la réponse fournie par le ministre en application de l'article 238.14 ou une mention de l'absence d'une telle réponse.

#### Rapport annuel

(2) La Commission de la fonction publique peut inclure dans son rapport annuel présenté au Parlement conformément à l'article 23 de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique une analyse de la présente partie et des conséquences de son application, en l'assortissant, le cas échéant, de recommandations à l'égard de celle-ci.

#### Interdictions

##### Faux renseignements

**238.17 (1)** Il est interdit de communiquer de faux renseignements au commissaire ou à toute personne agissant en son nom ou sous son autorité pendant qu'ils exercent les pouvoirs et fonctions qui sont conférés au commissaire par la présente partie.

##### Mauvaise foi

(2) Il est interdit à tout fonctionnaire de faire de mauvaise foi une dénonciation prévue au paragraphe 238.8(1).

##### Immunité

**238.18 (1)** Il est interdit à toute personne d'imposer à un fonctionnaire quelque mesure disciplinaire que ce soit du fait que, selon le cas:

a) le fonctionnaire, agissant de bonne foi et pour des motifs raisonnables, a révélé au commissaire ou a fait part de son intention de lui révéler qu'une personne au service de la fonction publique ou au sein du lieu de travail de la fonction publique a commis ou a l'intention de commettre un abus ou une omission;

b) le fonctionnaire, agissant de bonne foi et pour des motifs raisonnables, a refusé ou a fait part de son intention de refuser de commettre un abus ou une omission contraire à la présente partie;

c) le fonctionnaire, agissant de bonne foi et pour des motifs raisonnables, a commis ou a fait part de son intention d'accomplir un acte qui est obligatoire pour assurer le respect de la présente partie;

d) la personne croit que le fonctionnaire fera toute chose visée aux alinéas a), b) ou c).

### Definition

(2) In this section, “disciplinary action” means any action that adversely affects the employee or any term or condition of the employee’s employment or adversely affects the employee’s opportunity for future employment within or outside the public service, and includes:

- (a) harassment;
- (b) financial penalty;
- (c) affecting seniority;
- (d) suspension or dismissal;
- (e) denial of meaningful work or demotion;
- (f) denial of a benefit of employment;
- (g) refusing to give a reference; or
- (h) any other action that is disadvantageous to the employee.

### Rebuttable presumption

(3) A person who takes disciplinary action against an employee within two years after the employee gives a notice to the Commissioner under subsection 238.8(1) shall be presumed, in the absence of a preponderance of evidence to the contrary, to have taken the disciplinary action against the employee contrary to subsection (1).

### Disclosure prohibited

**238.19** (1) Except as authorized by this Part or any other law in force in Canada, no person shall disclose to any other person the name of the employee who has given a notice under subsection 238.8(1) and has requested confidentiality under that subsection, or any other information the disclosure of which reveals the employee’s identity, which may include the existence or nature of a notice, without the employee’s consent.

### Exception

(2) Subsection (1) does not apply where the notice was given in breach of subsection 238.8(4) or was not given in good faith and on the basis of reasonable belief.

### Enforcement

#### Offences and punishment

**238.20** A person who contravenes subsection 238.8(4), section 238.17, or subsection 238.18(1) or 238.19(1) is guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding \$10,000.

### Définition

(2) Pour l’application du présent article, «mesure disciplinaire» s’entend de toute mesure négative concernant le fonctionnaire, ses conditions de travail ou ses possibilités d’emploi futur dans la fonction publique ou ailleurs, notamment:

- a) le harcèlement;
- b) une sanction pécuniaire;
- c) des mesures touchant l’ancienneté;
- d) la suspension ou le congédiement;
- e) le refus de travail utile ou la rétrogradation;
- f) le refus d’avantages sociaux;
- g) le refus de références d’emploi;
- h) toute autre mesure au désavantage du fonctionnaire.

### Présomption réfutable

(3) Quiconque impose à un fonctionnaire une mesure disciplinaire dans les deux ans suivant la présentation par celui-ci d’une dénonciation au commissaire conformément au paragraphe 238.8(1) est réputé, sauf preuve contraire — faite par prépondérance des probabilités —, lui avoir imposé cette mesure disciplinaire en contravention avec le paragraphe (1).

### Interdiction de divulguer

**238.19** (1) Sauf dans la mesure permise par la présente partie ou par toute autre loi en vigueur au Canada, nul ne peut communiquer à autrui le nom d’un fonctionnaire ayant présenté une dénonciation et demandé la confidentialité de son identité en vertu du paragraphe 238.8(1), ou tout autre renseignement dont la communication dévoile l’identité de celui-ci, y compris au besoin l’existence ou la nature de la dénonciation, sans avoir obtenu son consentement au préalable.

### Exception

(2) Le paragraphe (1) ne s’applique pas lorsque la dénonciation a été faite en violation du paragraphe 238.8(4) ou n’a pas été faite de bonne foi et pour des motifs raisonnables.

### Application

#### Infractions

**238.20** Quiconque contrevient au paragraphe 238.8(4), à l’article 238.17 ou aux paragraphes 238.18(1) ou 238.19(1) est coupable d’une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 10 000 \$.



## Employee Recourse

## Recourse available

**238.21** (1) An employee against whom disciplinary action is taken contrary to section 238.18 is entitled to use every recourse available to the employee under the law, including grievance proceedings provided for under an Act of Parliament or otherwise.

## Recourse not lost

(2) An employee may seek recourse as described in subsection (1) whether or not proceedings based upon the same allegations of fact are or may be brought under section 238.20.

## Benefit of presumption

(3) In any proceedings of a recourse referred to in subsection (1), the employee is entitled to the benefit of the presumption established in subsection 238.18(3).

## Transitional

(4) Where grievance proceedings are current or pending on the coming into force of this Part, the proceedings shall be dealt with and disposed of as if this Part had not been enacted.”

After debate, the question being put on the motion it was rejected by a show of hands: yeas 3; nays 6; abstentions 1.

It was moved by the Honourable Senator Oliver that clause 12 be amended on page 127:

(a) by replacing line 22 with the following:

“**34.** (1) Subject to subsection (1.1), for purposes of eligibility in any”; and

(b) by adding after line 30 the following:

“(1.1) For purposes of eligibility in an advertised external appointment process, the area of selection, in respect of geographic criteria, shall be national, unless the Commission is of the opinion that a national area of selection is not in the best interests of the public service.”

After debate, the question being put on the motion it was rejected by a show of hands: yeas 3; nays 7.

It was moved by the Honourable Senator Beaudoin that clause 12 be amended on page 119, by replacing line 30 with the following:

“accordance with this Act; (b.1) notwithstanding any other Act, to conduct audits and to report on the staffing program and the general staffing practices of organizations or Crown corporations named in Schedule I.1, II, III, IV or V to the *Financial Administration Act* that are not subject to this Act and for which the Commission does not have the exclusive authority to make appointments, either on its own initiative or upon request by a committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament; and”.

After debate, the question being put on the motion it was rejected by a show of hands: yeas 3; nays 7.

## Recours du fonctionnaire

## Recours

**238.21** (1) Le fonctionnaire qui fait l'objet d'une mesure disciplinaire contrairement à l'article 238.18 peut intenter tout recours prévu par la loi, y compris les griefs prévus par une loi fédérale ou autrement.

## Autre poursuite fondée sur les mêmes faits

(2) Il peut intenter un tel recours indépendamment du fait qu'une poursuite fondée sur les mêmes faits que ceux allégués dans le cadre de son recours a été intentée en vertu de l'article 238.20 ou qu'elle peut l'être.

## Droit du fonctionnaire

(3) Il peut se prévaloir de la présomption prévue au paragraphe 238.18(3) dans le cadre de tout recours visé au paragraphe (1).

## Disposition transitoire

(4) Les griefs en instance à la date d'entrée en vigueur de la présente partie sont entendus et tranchés comme si celle-ci n'avait pas été édictée.

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée par un vote à main levée: pour: 3; contre: 6; abstention: 1.

Il est proposé par l'honorable sénateur Oliver que l'article 12 soit modifié, à la page 127:

a) par substitution, à la ligne 23, de ce qui suit:

«34(1) Sous réserve du paragraphe (1.1), en vue de l'admissibilité à tout»;

b) par adjonction, après la ligne 31, de ce qui suit:

«(1.1) en vue de l'admissibilité à tout processus de nomination externe annoncé, la zone de sélection est, quant aux critères géographiques, une zone nationale, sauf si la Commission estime qu'une zone nationale est contraire aux intérêts de la fonction publique.»

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée par un vote à main levée: pour: 3; contre: 7.

Il est proposé par l'honorable sénateur Beaudoin que l'article 12 soit modifié, à la page 119, par adjonction, après la ligne 29, de ce qui suit:

«b.1) malgré toute autre loi, d'effectuer des vérifications et de faire des rapports, de sa propre initiative ou à la demande d'un comité du Sénat, de la Chambre des communes ou mixte, sur le programme de dotation et les méthodes de dotation générales des organismes ou sociétés d'État mentionnés aux annexes I.1, II, III, IV ou V de la Loi sur la gestion des finances publiques qui ne sont pas assujettis à la présente loi et dans lesquels les nominations ne relèvent pas exclusivement de la Commission;»

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée par un vote à main levée: pour: 3; contre: 7.

It was moved by the Honourable Senator Beaudoin that clause 12 be amended on page 126, by replacing lines 8 to 12 with the following:

“30. (1) Appointments by the Commission to or from within the public service shall be free from political influence and shall be made on the basis of merit by competition or by such other process of personnel selection designed to establish the relative merit of candidates as the Commission considers is in the best interests of the public service.

(1.1) Despite subsection (1), an appointment may be made on the basis of individual merit in the circumstances prescribed by the regulations of the Commission.

(2) An appointment is made on the basis of individual”.

After debate, the question being put on the motion it was rejected by a show of hands: yeas 2; nays 7.

It was agreed to proceed by considering the Parts of the bill.

It was agreed to stand the title and clause 1 of the bill.

It was agreed that Part 1 carry.

It was agreed that Part 2 carry.

It was agreed that Part 3 carry.

It was agreed that Part 4 carry.

It was agreed that Part 5 carry.

It was agreed that Part 6 carry.

It was agreed that Part 7 carry.

It was agreed that Part 8 carry.

It was agreed that Part 9 carry.

It was agreed that the Schedule 1 carry.

It was agreed that the Schedule 2 carry.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the Bill carry on division.

It was agreed that the Chairman report the Bill without amendment to the Senate.

At 8:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*

Il est proposé, par l'honorable sénateur Beaudoin, que l'article 12 soit modifié, à la page 126, par substitution, aux lignes 9 à 13, de ce qui suit:

«30. (1) Les nominations internes ou externes à la fonction publique par la Commission sont indépendantes de toute influence politique, sont fondées sur le mérite et sont faites par concours ou par tout autre mode de sélection du personnel permettant d'établir le mérite relatif des candidats qui, de l'avis de celle-ci, sert les intérêts de la fonction publique.

(1.1) Malgré le paragraphe (1), une nomination peut être fondée sur le mérite individuel dans les circonstances prévues par règlement de la Commission.

(2) Une nomination est fondée sur le mérite individuel.

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée par un vote à main levée: pour: 2; contre: 7.

Il est convenu d'examiner les parties du projet de loi.

Il est décidé de réserver le titre et l'article 1 du projet de loi.

Il est convenu d'adopter la partie 1.

Il est convenu d'adopter la partie 2.

Il est convenu d'adopter la partie 3.

Il est convenu d'adopter la partie 4.

Il est convenu d'adopter la partie 5.

Il est convenu d'adopter la partie 6.

Il est convenu d'adopter la partie 7.

Il est convenu d'adopter la partie 8.

Il est convenu d'adopter la partie 9.

Il est convenu d'adopter l'annexe 1.

Il est convenu d'adopter l'annexe 2.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi avec dissidence.

Il est convenu que le président fasse rapport sans amendement du projet de loi au Sénat.

À 20 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, September 18, 2003

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

**EIGHTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-25, An Act to modernize employment and labour relations in the public service and to amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to make consequential amendments to other Acts, has, in obedience to the Order of Reference of Friday, June 13, 2003, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 18 septembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

**HUITIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déféré le projet de loi C-25, Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, a, conformément à l'ordre de renvoi du vendredi 13 juin 2003, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

LOWELL MURRAY

*Chair*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 17, 2003

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-25, to modernize employment and labour relations in the public service and to amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to make consequential amendments to other acts, met this day at 6:16 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Order please. Colleagues, we have before us Bill C-25, an act to modernize employment and labour relations in the public service and other acts.

This bill has 286 clauses, plus a couple of schedules, and this meeting is to consider the bill clause-by-clause. You have two options. I can take you through this bill — 286 clauses and schedules — clause-by-clause, that is one option. The second option is that you can look with favour upon a proposal from your Chairman to deal expeditiously with these matters. Which option do you want to take?

**Senator Oliver:** The expeditious option.

**The Chairman:** Very well. Here is my plan. I appreciate the courtesy of honourable senators who have advised me of the amendments that they intend to propose. Mind you, if there are any other amendments, senators are always free to present them, but I have 15 or 16 amendments. I have grouped these amendments by subject matter. For example, without going into the substance of them, Senator Oliver has two amendments on human rights; Senator Gauthier has four amendments on official languages; Senator Kinsella has four potential amendments on whistle-blowing, and he also has two amendments concerning the Public Service Commission; Senator Beaudoin has one concerning the Public Service Commission; and on it goes.

My suggestion is that we focus on them by subject. I will take, for example, Senator Oliver's human rights amendments; we will have to vote each of them separately. Senator Oliver or others can speak to them if they wish, but we will vote them, and then we will move to Senator Gauthier on official languages. Then we will move along until we have disposed of the amendments.

When we have disposed of them one way or another, I would propose to take you through the bill part-by-part, rather than clause-by-clause, and the question I will put before you is: Shall Part 1 carry? Shall Part 2 carry? Shall Part 3 carry? — whether as amended or not. Does that sound sensible? It is a departure from the normal, and if we are doing it, I want leave to do it. I want unanimous consent from the members of this committee to do

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 17 septembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 16 pour examiner le projet de loi C-25, Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** La séance est ouverte. Chers collègues, nous sommes saisis du projet de loi C-25, Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique et d'autres lois.

Le projet de loi contient 286 articles, en plus de quelques annexes, et durant cette réunion, nous allons étudier le projet de loi article par article. Vous avez deux options: soit qu'on parcoure le projet de loi — c'est-à-dire les 286 articles et annexes — article par article, soit que vous acceptiez la proposition de votre président qui vise à traiter la question avec célérité. Laquelle des deux options voulez-vous retenir?

**Le sénateur Oliver:** Traitons la question avec célérité.

**Le président:** Très bien. Voici ce que je vous propose: je remercie de leur courtoisie les honorables sénateurs qui m'ont informé des amendements qu'ils avaient l'intention de déposer. Remarquez, s'il y a d'autres amendements, je vous invite à m'en faire part, mais pour le moment, j'en ai 15 ou 16. J'ai regroupé ces amendements par sujet. Par exemple, sans entrer dans les détails, le sénateur Oliver a deux amendements ayant trait aux droits de la personne, le sénateur Gauthier a quatre amendements sur les langues officielles, le sénateur Kinsella pourrait éventuellement déposer quatre amendements sur la dénonciation, et il a aussi deux amendements sur la Commission de la fonction publique et, enfin, le sénateur Beaudoin a un amendement se rapportant aussi à la Commission de la fonction publique, et ainsi de suite.

Je propose donc de les étudier par sujet. Si on prend, par exemple, les amendements du sénateur Oliver se rapportant aux droits de la personne, il faudra les mettre aux voix individuellement. Le sénateur Oliver et d'autres peuvent les débattre s'ils le souhaitent, mais nous les mettrons aux voix, puis nous passerons aux amendements du sénateur Gauthier sur les langues officielles, et ainsi de suite jusqu'à ce que nous soyons passés à travers tous les amendements.

Une fois que nous aurons décidé du sort des amendements, dans un sens ou dans l'autre, je propose de s'attaquer au projet de loi partie par partie, plutôt qu'article par article, et je vous poserai la question suivante: la partie 1 est-elle adoptée? La partie 2 est-elle adoptée, la partie 3 est-elle adoptée — qu'il y ait eu amendement ou pas. Cela vous convient-il? Je sais que ce n'est pas la procédure habituelle, mais avant de le faire, je voudrais avoir



this, because if anyone objects and wants to do it the long way, I am obliged.

**Senator Day:** I think that is the right way to do it, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, senator.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** All right. The only other point I want to make before beginning is that there are officials in the room from the Treasury Board, and other officials, including Ms. Boudrias, the assistant deputy minister in charge of the task force. You will remember the task force was headed up by Ran Quail. There are also officials from the Public Service Commission, including the president, Scott Serson.

They are not here to amplify their previous testimony or to enter into a substantive discussion of amendments of the various clauses of the bill. I think the Chair ought not to receive suggestions or questions of that kind. However, if there are technical or factual questions on particular aspects of the bill, when we get to them, we can invite one or other of those officials to come forward to the table to deal with those. I am sure that situation will not be abused; in other words, we are not back to a situation where we are hearing from witnesses and examining witnesses. They are here to help us with technical and factual matters.

Let us begin with the amendments of Senator Oliver concerning human rights. I understand that there are two of them. If you would, Senator Oliver, have the amendments been circulated?

**Some Hon. Senators:** No.

**Senator Day:** We have not seen them.

**The Chairman:** Senator Oliver, kindly move your first amendment and then I will invite debate and discussion on it. I will invite you and others to speak to it, so move your amendment and then speak to it if you wish, and I will invite others to speak to it.

**Senator Oliver:** Could I speak to it for two minutes and then move it, to put it in context?

**The Chairman:** As you wish, of course.

**Senator Oliver:** You will recall that when the minister was here I asked three questions. The first was about human rights. I said that the chairman of the Human Rights Commission had commissioned a legal opinion from Professor Ed Ratushny, and he argued rather convincingly that the bill's provisions related to human rights issues and the corresponding role of the commission and the Human Rights Tribunal do not reflect an appreciation of

votre permission. Je dois avoir le consentement unanime de tous les membres du comité, parce que si quelqu'un s'y oppose, je n'aurai d'autre choix que de retourner à l'autre option, plus longue.

**Le sénateur Day:** Je crois que c'est la bonne façon de faire, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie, sénateur.

**Des voix:** Tout à fait.

**Le président:** D'accord. La seule autre chose que je voulais signaler avant de commencer l'audition des témoins est qu'il y a dans la salle des représentants du Conseil du Trésor et d'autres fonctionnaires, y compris Mme Boudrias, la sous-ministre adjointe chargée du groupe de travail. Vous vous rappelez du groupe de travail qui était piloté par Ran Quail. Il y a également des représentants de la Commission de la fonction publique, notamment son président, Scott Serson.

Les témoins ne sont pas ici pour amplifier leur déposition antérieure ou pour entrer dans des discussions sur le fond des amendements aux différents articles du projet de loi. Je pense que l'on ne devrait pas faire des suggestions ou poser des questions de cette nature au président. Cela étant, si vous avez des questions techniques ou factuelles sur des aspects en particulier du projet de loi, quand nous y arriverons, nous pourrions inviter un des fonctionnaires à venir à table pour en discuter. Je suis sûr qu'on n'abusera pas de la situation. En d'autres termes, nous ne serons pas obligés de réentendre la déposition des témoins ni de les examiner. Ils sont ici pour nous aider avec les questions techniques et factuelles.

Commençons par les amendements du sénateur Oliver au sujet des droits de la personne. Je crois savoir qu'il y en a deux. Sénateur Oliver, le texte des amendements a-t-il été distribué?

**Des voix:** Non.

**Le sénateur Day:** Nous ne les avons pas vus.

**Le président:** Sénateur Oliver, veuillez proposer votre premier amendement, après quoi je lancerai le débat. Je vous inviterai à prendre la parole à ce sujet, ainsi que les autres sénateurs. Veuillez donc proposer votre amendement et prendre la parole à ce sujet, si vous le souhaitez, et j'inviterai aussi les autres à prendre part à la discussion.

**Le sénateur Oliver:** Pourrais-je d'abord en parler deux minutes avant de le proposer, pour établir le contexte?

**Le président:** Bien sûr, comme vous voudrez.

**Le sénateur Oliver:** Vous vous rappellerez que lorsque la ministre a témoigné devant nous, je lui ai posé trois questions. La première portait sur les droits de la personne. J'ai dit que le président de la Commission des droits de la personne avait demandé une opinion juridique au professeur Ed Ratushny, lequel a soutenu de manière assez convaincante que les dispositions du projet de loi traitant des droits de la personne et

the fundamental nature of human rights legislation in Canada today.

The crux of the problem is that Bill C-25, as currently drafted, transfers human rights adjudication in relation to the public service to an arbitration process, which is limited in its capacity to fulfil its role. As Professor Ratushny testified, the result will be to invite serious legal and constitutional challenges in the courts, which is really not what we would like. Rather than be forced to make an amendment a few years down the road as the result of a court decision, we have an opportunity to fix the legislation now.

This amendment that I will now read would replace the ability of the Human Rights Commission to intervene with the right to remove exceptional cases from this process and to deal with them as human rights cases. I move:

That Bill C-25 be amended in clause 2,

(a) on page 88, by replacing lines 37 to 40 with the following:

(2) The Canadian Human Rights Commission may deal with an issue referred to it in subsection (1), if it is of the opinion that it is in the public interest to do so, as if the issue were a complaint under the Canadian Human Rights Act, and the adjudication proceedings shall be suspended on the request of the Canadian Human Rights Commission.

(3) If the Canadian Human Rights Commission does not decide to proceed with the issue as a complaint under the Canadian Human Rights Act within 30 days after the adjudication proceedings are suspended, the adjudication proceedings shall be resumed;

(b) on page 91, by replacing lines 9 to 12 with the following:

(2) The Canadian Human Rights Commission may deal with an issue referred to in subsection (1), if it is of the opinion that it is in the public interest to do so, as if the issue were a complaint under the Canadian Human Rights Act, and the adjudication proceedings shall be suspended on the request of the Canadian Human Rights Commission.

(3) If the Canadian Human Rights Commission does not decide to proceed with the issue as a complaint under the Canadian Human Rights Act within 30 days after the adjudication proceedings are suspended, the adjudication proceedings shall be resumed; and

du rôle correspondant de la Commission et du Tribunal des droits de la personne ne reflètent pas une véritable compréhension de la nature fondamentale de la législation actuelle du Canada sur les droits de la personne.

Le noeud du problème est que le projet de loi C-25, dans son libellé actuel, transfère le processus de décision relativement aux droits de la personne dans la fonction publique à un processus d'arbitrage, qui est limité dans sa capacité à remplir son rôle. Comme le professeur Ratushny l'a dit, le résultat sera d'ouvrir la porte à de sérieuses contestations judiciaires et constitutionnelles devant les tribunaux, ce qui n'est pas vraiment ce que nous souhaitons. Au lieu d'être forcés de modifier la loi dans quelques années à la suite d'une décision d'un tribunal, nous avons la possibilité de corriger le texte de loi dès maintenant.

L'amendement que je vais maintenant lire remplacerait le pouvoir d'intervention de la Commission des droits de la personne par le droit de retrancher de ce processus des cas exceptionnels qui seraient traités comme des affaires relevant des droits de la personne. Je propose:

Que le projet de loi C-25 soit modifié, à l'article 2:

a) à la page 88, par substitution, aux lignes 38 à 41, de ce qui suit:

(2) La Commission canadienne des droits de la personne peut, si elle estime que l'intérêt public le justifie, examiner la question visée au paragraphe (1) comme s'il s'agissait d'une plainte déposée en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, auquel cas la procédure d'arbitrage est suspendue à la demande de celle-ci.

(3) Si, dans les trente jours suivant la suspension de l'arbitrage, la Commission canadienne des droits de la personne ne décide pas de poursuivre la question comme une plainte déposée en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, la procédure d'arbitrage est reprise;

b) à la page 91, par substitution, aux lignes 8 à 11, de ce qui suit:

(2) La Commission canadienne des droits de la personne peut, si elle estime que l'intérêt public le justifie, examiner la question visée au paragraphe (1) comme s'il s'agissait d'une plainte déposée en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, auquel cas la procédure d'arbitrage est suspendue à la demande de celle-ci.

(3) Si, dans les trente jours suivant la suspension de l'arbitrage, la Commission canadienne des droits de la personne ne décide pas de poursuivre la question comme une plainte déposée en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, la procédure d'arbitrage est reprise.



(c), on page 92, by replacing lines 26 to 29 with the following:

(2) The Canadian Human Rights Commission may deal with an issue referred to in subsection (1), if it is of the opinion that it is in the public interest to do so, as if the issue were a complaint under the Canadian Human Rights Act, and the adjudication proceedings shall be suspended on the request of the Canadian Human Rights Commission.

(3) If the Canadian Human Rights Commission does not decide to proceed with the issue as a complaint under the Canadian Human Rights Act within 30 days after the adjudication proceedings are suspended, the adjudication proceedings shall be resumed.

**The Chairman:** Thank you senator. Colleagues, would you like to debate this matter?

**Senator Gauthier:** I have a question of explanation.

[Translation]

If I understand correctly, the Human Rights Act stipulates that every available recourse must be exhausted before a case can be filed with the Human Rights Commission.

If the Staffing Tribunal or the Public Service Tribunal has, according to the amendment, an obligation to make its position known beforehand, it must do so. In other words, the employee has to exhaust every recourse available to him or her before going to the Human Rights Commission.

Your amendment appears to get around this provision. Am I mistaken?

[English]

**Senator Oliver:** No. Do not forget that Professor Ratushny, Consultant to Canadian Human Rights Commission, said that he had concerns that he did not want to invoke administrative law principles of bias. One of the ways to avoid bias is to have human rights matters addressed by a Human Rights Tribunal without having the Human Rights Tribunal go before another tribunal to raise human rights issues.

The second major concern was that people who hear human rights matters under the statute are specially trained and have the sensitivities to deal with human rights matters, whereas arbitrators do not have and are not possessed of that same training. For those reasons, he felt that it was better to give the Human Rights Commission the power to deal with human rights matters first. I do not think that is skirting it, senator.

**Senator Gauthier:** I understand. If the Human Rights Commission would hear a complaint or grievance on human rights before the public servant in question has explored all other avenues, and there are other avenues, he could go to the public

c) à la page 92, par substitution, aux lignes 25 à 28, de ce qui suit:

(2) La Commission canadienne des droits de la personne peut, si elle estime que l'intérêt public le justifie, examiner la question visée au paragraphe (1) comme s'il s'agissait d'une plainte déposée en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, auquel cas la procédure d'arbitrage est suspendue à la demande de celle-ci.

(3) Si, dans les trente jours suivant la suspension de l'arbitrage, la Commission canadienne des droits de la personne ne décide pas de poursuivre la question comme une plainte déposée en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, la procédure d'arbitrage est reprise..

**Le président:** Merci, sénateur. Chers collègues, voulez-vous discuter de cette question?

**Le sénateur Gauthier:** J'ai besoin d'une explication.

[Français]

Si je comprends bien, la Loi sur les droits de la personne stipule qu'il faut épuiser tous les recours avant de pouvoir se présenter devant la Commission des droits de la personne.

Si le tribunal de la dotation ou le tribunal de la fonction publique a, selon l'amendement, l'obligation de se prononcer avant, elle doit le faire. En d'autres mots, il faut que le fonctionnaire épuise tous les recours qui lui sont disponibles avant de se présenter devant la Commission des droits de la personnes.

Votre amendement semble contourner cette disposition. Est-ce que je me trompe?

[Traduction]

**Le sénateur Oliver:** Non. Le professeur Ratushny, expert-conseil pour la Commission canadienne des droits de la personne, a déclaré, vous vous en rappellerez, qu'il serait préférable de ne pas invoquer les principes du préjugé en droit administratif. L'une des façons d'éviter ce préjugé, c'est de confier les affaires relatives aux droits de la personne à un tribunal des droits de la personne sans que ce dernier doive en référer à un autre tribunal pour ces questions.

L'autre grand problème, c'est que les personnes qui instruisent les affaires relatives aux droits de la personne aux termes de la loi ont reçu une formation spéciale et sont sensibles aux questions de droits de la personne, alors que les arbitres n'ont pas la même formation. On a estimé pour ces raisons qu'il valait mieux donner à la Commission des droits de la personne les pouvoirs nécessaires pour instruire en premier les questions relatives aux droits de la personne. Je ne crois donc pas que la question soit contournée, sénateur.

**Le sénateur Gauthier:** Je comprends. Si la Commission des droits de la personne instruit une plainte ou un grief en matière de droits de la personne avant que le fonctionnaire en cause ait pu examiner tous ses autres recours, et il y en a, celui-ci pourrait

service tribunal for example. What if the commission says that the employee has not explored all the avenues available and therefore, it will not hear the complaint or grievance?

If I read your amendment correctly, they are short-circuiting the process by going directly to the Human Rights Commission. I do not mind that and I agree that some people on the public service tribunal may not have the professional training or the required expertise to handle human rights issues. I do understand that.

I also understand that the Human Rights Commission has offered to train these people. I am not opposing this amendment but I am asking whether an employee would be short-circuiting the system by going directly to the Human Rights Commission?

**Senator Oliver:** No. Do not forget that the Human Rights Commission is only going to hear one kind of hearing. They would not hear a public service complaint involving labour law issues. Rather, it would hear the human rights component of the complaint or grievance. Therefore, it would be impossible for the Public Service Commission to subsequently say, "I am sorry, you cannot come here because you have not tried and heard all the other issues." The only issue that would be heard before a human rights tribunal would be a human rights issue, not other Labour Code issues or employment issues.

**Senator Gauthier:** I will take your word for it.

**Senator Kinsella:** Honourable senators, this is a serious matter. Those who have been studying the bill carefully and focusing on this particular provision have to refer to the Canadian Human Rights Act as they consider the proposed Bill C-25. The purpose of the Canadian Human Rights Act is to eradicate discrimination in the federal areas of jurisdiction to deal with things such as employment and all terms and conditions of employment, public accommodations, services, and contracts. The Human Rights Act of Canada and the provincial Human Rights Acts are nothing more than anti-discrimination statutes. They had replaced the old Fair Employment Practices Acts, which are anti-discrimination statutes. One has to understand it and we have to be extremely careful when we start dismantling what Parliament had adopted when it enacted the Human Rights Act and the anti-discrimination machinery that was put in place.

That machinery included transferring the awesome burden that employees or prospective employees would have to carry on their shoulders when faced with racial discrimination when applying for jobs or promotions in the public service. If they did not get the job, they were without employment. They were in a very ill-placed situation: Without employment — because they had been discriminated against when trying to get employment — how would they pay the lawyer if they do not have the job? That is why, in the public interest — dealing with discrimination was wrong and bad for the corporate soul of the country — a Crown

présenter sa cause au tribunal de la fonction publique, par exemple. Que se produira-t-il si la Commission déclare que l'employé n'a pas examiné tous les recours dont il peut se prévaloir et qu'elle n'instruira pas la plainte ou le grief?

Si j'ai bien lu l'amendement que vous proposez, on y court-circuite le processus en confiant l'affaire directement à la Commission des droits de la personne. Moi je veux bien, et je conviens que certaines personnes au tribunal de la fonction publique ne possèdent peut-être pas la formation ou les compétences nécessaires pour traiter des dossiers de droits de la personne. Je le comprends.

Je crois également savoir que la Commission des droits de la personne a proposé d'offrir cette formation à ces personnes. Je ne m'oppose pas à cet amendement, mais je me demande si un employé pourrait court-circuiter le système en s'adressant directement à la Commission des droits de la personne?

**Le sénateur Oliver:** Non. N'oublions pas que la Commission des droits de la personne ne tiendra qu'un type d'audience. Elle n'instruira pas les plaintes de fonctionnaires qui touchent les questions de droit du travail. Elle n'instruira que l'élément de la plainte ou du grief qui porte sur les droits de la personne. La Commission de la fonction publique ne pourra donc pas par la suite refuser le dossier parce que les autres questions n'ont pas été examinées. Le Tribunal des droits de la personne ne pourra instruire que les questions de droits de la personne, et non les questions relatives au Code du travail ou à l'emploi.

**Le sénateur Gauthier:** Je vous crois sur parole.

**Le sénateur Kinsella:** Honorables sénateurs, c'est une question grave. Ceux qui ont examiné soigneusement le projet de loi et plus particulièrement cette disposition ont dû consulter la Loi canadienne sur les droits de la personne pour comprendre le projet de loi C-25 proposé. L'objectif de la Loi canadienne sur les droits de la personne est d'éliminer la discrimination dans les domaines de compétence fédérale, entre autres en ce qui a trait à l'emploi et à toutes les conditions de travail, aux installations destinées au public, aux services et aux contrats. La Loi canadienne sur les droits de la personne et les lois provinciales dans ce domaine ne sont rien d'autre que des lois anti-discrimination. Elles ont remplacé les anciennes lois en matière de pratiques équitables d'emploi, qui visaient à lutter contre la discrimination. Il faut s'assurer de le comprendre et nous devons faire extrêmement attention de ne pas aller à l'encontre des mesures que le Parlement a adoptées dans la Loi sur les droits de la personne, ainsi que de ne pas entraver toute la mécanique de lutte contre le dispositif qui a été mis en place.

Parmi les mécanismes créés, il y a eu le renversement de l'énorme fardeau que les employés ou les employés éventuels devaient assumer s'ils étaient victimes de discrimination raciale lorsqu'ils présentaient leur candidature pour des emplois ou des promotions dans la fonction publique. S'ils n'obtenaient pas l'emploi, ils se retrouvaient au chômage. Ils se trouvaient en fort mauvaise posture. S'ils n'avaient pas d'emploi — parce que leur candidature avait été rejetée en raison de la discrimination — comment pouvaient-ils payer les honoraires d'un avocat? C'est pour cette raison, pour protéger l'intérêt



agency would take carriage of the whole complaint. It was taken off the shoulder of the complainant who was, in his or her mind, the victim of discrimination but did not have the wherewithal to do the investigation. It was in the public interest that the Human Rights Commission would do an investigation. If there were grounds and if the grounds involved such things as a misunderstanding or a miscommunication, then there would be an obligation in the Human Rights Act that the Human Rights Commission must, by statutory duty, make every effort to effect a settlement of the matter complained of.

We have, in the Human Rights Act, a very special agency that serves a very special, social justice function. Under this bill, we have seen that there is a desire to change the hiring practices and the management of human resources. Good testimony was made before us about why the government feels that this is important. I think a good case has been made to streamline and provide greater efficiency, et cetera. They are setting in place a mechanism for appeal should someone feel that they are being ill-treated in the area of human resources — job acquisition or promotion — he or she can go to this new tribunal.

If the allegation were such that someone did not get a job at Heritage Canada or another department and believed that it was because of the colour of his or her skin, that would be proscribed directly in the Human Rights Act. This is why it is not good enough.

On page 92 of the bill, the reference to adjudication section 222.(2) states: "The Canadian Human Rights Commission has standing in adjudication proceedings..." On page 91, section 217.(2) states, "The Canadian Human Rights Commission has standing in adjudication proceedings for the purpose of making submissions..." On page 88, section 210.(2) states, "The Human Rights Commission has standing..."

"Standing" is not good enough. We need to have our anti-discrimination process and all of its associated parts protected so that the person who goes before the Human Rights Commission is protected. This is why Senator Oliver's motion and amendment will improve tremendously Bill C-25 and do so in a manner that would strengthen our national resolve to eradicate racial discrimination and other forms of discrimination. Read very carefully what Senator Oliver is proposing in his amendment. It states that the Human Rights Commission has not only standing but it may deal with the issue, as if it were a complaint made directly under the Human Rights Act.

public — la discrimination étant nuisible et inacceptable pour l'administration centrale du pays — qu'un organisme de l'État a été chargé d'examiner ces plaintes. Ce fardeau n'avait plus besoin d'être assumé par le plaignant qui s'estimait victime de discrimination mais qui n'avait pas les moyens de faire enquête. La Commission des droits de la personne s'est vue confier la tâche de réaliser ces enquêtes dans l'intérêt public. Si la plainte est fondée et qu'elle est due, par exemple, à un problème de compréhension ou de communication, la Loi sur les droits de la personne oblige la Commission des droits de la personne à faire tous les efforts possibles pour régler la plainte.

Grâce à la Loi sur les droits de la personne, nous disposons d'un organisme très spécial qui exerce des fonctions très spéciales en matière de justice sociale. Dans ce projet de loi, nous avons constaté qu'on semble vouloir modifier les pratiques d'embauche et la gestion des ressources humaines. Nous avons entendu de bonnes explications quant aux raisons pour lesquelles le gouvernement estime que c'est important. On a dit entre autres que cela permettrait de rationaliser les méthodes et d'accroître l'efficacité. On met en place un mécanisme qui permettra aux personnes qui s'estiment lésées en matière de ressources humaines — que ce soit pour l'embauche ou la promotion — d'avoir recours à ce nouveau tribunal.

Par exemple, si une personne voit sa candidature rejetée en raison de la couleur de sa peau dans un poste à Patrimoine Canada ou dans un autre ministère, elle peut se prévaloir directement des dispositions de la Loi sur le droit de la personne. C'est pourquoi ce n'est pas suffisant.

Dans les dispositions sur le renvoi à l'arbitrage, à la page 92 du projet de loi, on peut lire au paragraphe 222.(2): «La Commission canadienne des droits de la personne peut, dans le cadre de l'arbitrage [...]» On peut lire à la page 91, au paragraphe 217.(2) «La Commission canadienne des droits de la personne peut, dans le cadre de l'arbitrage, présenter ses observations [...]» À la page 88, au paragraphe 210.(2), on dit que «La commission canadienne des droits de la personne peut [...]»

Il n'est pas suffisant de dire que la Commission «peut». Nous devons protéger toutes les pratiques et toutes les dispositions en matière de lutte contre la discrimination afin que les personnes qui ont recours à la Commission des droits de la personne soient protégées. C'est en cela que la motion et l'amendement du sénateur Oliver constitueront une énorme amélioration au projet de loi C-25 et qu'ils renforceront notre détermination nationale à éliminer la discrimination raciale et les autres formes de discrimination. Lisez très attentivement ce que propose le sénateur Oliver dans son amendement. On y dit que non seulement la Commission des droits de la personne a la capacité de traiter ces questions, mais qu'elle en a aussi le pouvoir, tout comme si la plainte était présentée directement aux termes de la Loi sur les droits de la personne.

That is a big difference. Parliament has given the responsibility to people to resolve discrimination with all of the special reasons for doing so. They do involve, as I mentioned, not only the investigative part but also the settlement part and the conciliation part.

Honourable senators, I can tell you that over 95 per cent of complaints received by the Canadian Human Rights Commission and by the Human Rights Commissions in every jurisdiction of Canada are settled through conciliation and the settlement function. They do not all go to boards of inquiry in most of the provinces, or to the Human Rights Tribunal under federal statute. Why would we not want to have the people who know what they are dealing with deal with this?

I think this is a very friendly amendment to strengthen Bill C-25 and to prevent any kind of eroding — which I know is not the intent of the government — to the Human Rights Act, that which could very well be an unintentional effect. I would encourage honourable senators to support this motion in amendment.

**Senator Day:** As a point of clarification to Senator Oliver, the wording of this proposed amendment says that the Canadian Human Rights Commission “may deal.” That does not say it will deal, and in the second section, it says, “does not decide to proceed.”

**Senator Oliver:** It gives them discretion.

**Senator Day:** Does that contemplate that there could be parallel hearings going on with this issue? The Human Rights Commission may deal with it and the grievance process may deal with it and you have two things going down dealing with the same issue and applying the same Human Rights Act?

**Senator Oliver:** Not at all.

**Senator Day:** This is committee and this is an amendment I have not seen until now and it says, “may deal.”

**Senator Oliver:** It means that the Human Rights Commission can look at it and it may make the determination on looking at it that this is not in fact a human rights issue, but an issue that should go to the other tribunal. It gives them the discretion to avoid duplication and waste of time, money and resources.

**Senator Day:** The individual employee who has made a complaint has elected to go by way of the grievance procedure that is provided for. Notice must be given under the act, which is what we are proposing, to the Human Rights Commission and they can intervene. Your proposal says the Human Rights Commission “may deal” with the issue, but it does not say to the exclusion of the grievance process.

**Senator Oliver:** It says, “if it is in the opinion that it is in the public interest to do so.” It gives them the discretion. If it is not in the public interest, that is why it is “may.” It is permissive.

C’est toute une différence. Le Parlement a confié à des gens la tâche de résoudre les problèmes de discrimination et leur a donné tous les pouvoirs nécessaires pour cela. Ces pouvoirs ne portent pas seulement sur les enquêtes, comme je l’ai dit, mais aussi sur les règlements et la conciliation.

Honorables sénateurs, je puis vous dire que plus de 95 p. 100 des plaintes reçues par la Commission canadienne des droits de la personne et les commissions des droits de la personne de toutes les provinces du Canada sont réglées au moyen de ces pouvoirs en matière de conciliation et de règlement. Dans la plupart des provinces, ces plaintes ne se rendent pas toutes devant les tribunaux, ou devant le Tribunal des droits de la personne dans le cas de la loi fédérale. Pourquoi ne pas confier cette tâche aux personnes qui ont les compétences pour cela?

J’estime qu’il s’agit là d’un amendement très favorable qui renforce le projet de loi C-25 et évite toute érosion des dispositions de la Loi sur les droits de la personne — et je sais que le gouvernement ne souhaite pas une telle érosion — qui pourrait en découler par inadvertance. J’encourage les honorables sénateurs à appuyer la motion.

**Le sénateur Day:** J’ai besoin d’une précision, sénateur Oliver. Vous dites dans votre amendement que la Commission canadienne des droits de la personne «peut examiner la question». Cela ne veut pas dire que ce sera le cas. Et dans la deuxième partie, on dit «ne décide pas de poursuivre la question».

**Le sénateur Oliver:** Cela confère à la Commission des pouvoirs discrétionnaires.

**Le sénateur Day:** Tient-on compte du fait qu’il pourrait y avoir des audiences parallèles sur la même question? La Commission des droits de la personne pourrait instruire l’affaire parallèlement à la procédure de règlement des griefs, et dans les deux cas la même Loi sur les droits de la personne serait appliquée?

**Le sénateur Oliver:** Pas du tout.

**Le sénateur Day:** On présente cet amendement au comité, et c’est la première fois que je le vois. On y dit «peut examiner la question».

**Le sénateur Oliver:** Cela signifie que la Commission des droits de la personne peut examiner la question et déterminer que l’affaire devrait être instruite par un autre tribunal, s’il ne s’agit pas d’une question relative aux droits de la personne. De cette façon, la Commission a la discrétion d’éviter le chevauchement, le gaspillage de temps, d’argent et de ressources.

**Le sénateur Day:** Supposons qu’un employé qui a porté plainte choisisse la procédure de règlement des griefs prévue. En vertu de la loi, la Commission des droits de la personne doit en recevoir avis, et c’est ce qui est proposé, et elle peut intervenir. Votre proposition dit que la Commission des droits de la personne «peut» examiner la question, mais elle ne dit pas que ce sera à l’exclusion de la procédure de règlement des griefs.

**Le sénateur Oliver:** La proposition dit «si elle estime que l’intérêt public le justifie.» On donne cette latitude à la Commission. La proposition dit: «peut» pour les cas où l’intérêt public ne le justifierait pas. C’est facultatif.



**Senator Day:** It gives permission to deal with it, but not to the exclusion of the grievance process dealing with it as well. Therefore, we will have two different bodies dealing with the same issue. My difficulty with this amendment is that we could have both bodies applying human rights on the same issue with the same parties, with two different results coming down.

**Senator Oliver:** With respect, it does not mean that at all. In terms of statutory interpretation, where you see the word "may," in interpretation, it means that it is permissive. If you had put the word "shall," which makes it mandatory, which is the opposite to "may," it would mean they could not make the determination whether it would be in the public interest. It would make the whole thing useless.

**Senator Day:** I do not want to get into an argument on statutory interpretation. However, in my respectful submission, if you wanted the Human Rights Commission to have the option of dealing with this exclusively, you would have to say "in which event the issue in relation to human rights shall not proceed by way of a grievance procedure provided for."

**Senator Oliver:** They have to have the right to make the determination of whether or not it is in the public interest.

**Senator Day:** This issue was dealt with after Professor Ratushny appeared. Was it Bill Pentney who appeared with the minister and had dealt with that same issue? He pointed out that some of the leading cases in relation to human rights have come from tribunals other than the Human Rights Commission and he saw no difficulty with respect to other tribunals dealing with human rights issues and dealing with them competently.

**Senator Oliver:** Professor Ratushny gave examples of other tribunals that dealt with human rights issues that botched them up very badly. It is in his major opinion.

**Senator Day:** I understand and I read his comments. Based on the minister's submissions when she dealt with this and my concerns about the wording of this amendment, I will have to vote against it, with all due respect.

**The Chairman:** Senator Gauthier?

[Translation]

**Senator Gauthier:** How can we protect the impartiality of the Human Rights Commission? If the Human Rights Commission is informed and aware of what is going on, by asking it to get involved in that matter, might this impact impartiality? The commission must keep its impartiality.

**Le sénateur Day:** Cette proposition donne à la Commission la possibilité d'intervenir, mais pas à l'exclusion de la procédure de règlement des griefs. Par conséquent, il y aurait deux organes différents qui se pencheraient sur la même question. Là où je trouve à redire, c'est qu'avec cet amendement il pourrait y avoir deux organes étudiant les droits de la personne dans le cadre d'une même question avec les mêmes parties, et les décisions qui en résulteraient pourraient être différentes.

**Le sénateur Oliver:** Sauf le respect que je vous dois, ce n'est pas du tout ce que cela signifie. L'interprétation des lois donne au mot «peut» une connotation facultative. Si on avait utilisé le mot «doit», ce serait obligatoire, c'est-à-dire le contraire. Cela signifierait que la Commission ne pourrait pas choisir de décider que l'intérêt public le justifie. Cet élément n'interviendrait absolument pas.

**Le sénateur Day:** Je ne veux pas me lancer dans une discussion sur l'interprétation des lois. Toutefois, je prétends respectueusement que si vous souhaitez que la Commission des droits de la personne puisse choisir d'être la seule à étudier la question, il faudrait dire «auquel cas, les questions des droits de la personne reliées à l'affaire ne seront pas traitées grâce à la procédure de règlement des griefs prévue.»

**Le sénateur Oliver:** La Commission doit avoir le droit de décider si l'intérêt public le justifie ou non.

**Le sénateur Day:** Cette question a été abordée après le témoignage du professeur Ratushny. Je pense que c'est Bill Pentney qui a comparu avec la ministre et qui a abordé la question, n'est-ce pas? Il a rappelé que certaines des affaires importantes concernant les droits de la personne avaient été jugées par d'autres tribunaux que la Commission des droits de la personne et ne voyait aucun inconvénient à ce qu'un tribunal différent soit saisi de questions concernant les droits de la personne et statue dans leur cas.

**Le sénateur Oliver:** Le professeur Ratushny a donné l'exemple d'autres tribunaux qui, saisis de questions de droits de la personne, les avaient bâclées du tout au tout. Il le dit dans son opinion principale.

**Le sénateur Day:** Je comprends et j'ai aussi lu ses remarques. Étant donné ce qu'a dit la ministre à ce propos et les inquiétudes que nous cause le libellé de cet amendement, je vais voter contre.

**Le président:** Sénateur Gauthier?

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Comment peut-on protéger l'impartialité de la Commission des droits de la personne? Si la Commission des droits de la personne est avertie et consciente de ce qui se passe, est-ce possible d'affecter son impartialité en lui demandant de s'impliquer dans cela? La commission doit garder son impartialité.

I am not familiar with the law. Is it risky to adopt a motion or an amendment stating that the party who raises an issue may or must inform the Human Rights Commission that this is a matter that comes under its jurisdiction? If it were to do that, the commission will cross its arms and request to proceed.

According to Senator Oliver, the Human Rights Commission can deal with the issue directly. That is why I think that its impartiality will be jeopardized if it proceeds in that matter.

I had never seen these amendments until now.

**Senator Day:** I have no response to this question.

[English]

**Senator Oliver:** I have nothing further to say.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** Ninety-five per cent of the time, the word “may” means “peut”, but there may also be another connotation.

The point raised by Senator Gauthier does not bother me because the Human Rights Commission has a role to play. We are not preventing the commission from fulfilling its role in accordance with its principles of independence. I do not see any problems as far as that is concerned. There are avenues given to the courts and to the commissions, without intervening in their powers. I am not afraid for the independence of the commission, it can fulfil its role.

[English]

**Senator Kinsella:** If anything, this amendment would give greater dignity and independence to the Canadian Human Rights Commission. By the statute, it would only make a determination in terms of what is in the public interest and that others are making assessments about whether or not discrimination has occurred. The commission, as is presently in the bill, is only there as another intervener, just having standing. That is not the role of the Canadian Human Rights Commission. The Human Rights Commission is not an *amicus curiae*. The Human Rights Commission has the special responsibility to eradicate racial and gender discrimination, et cetera, in the public interest. If an issue comes up in the staffing process under Bill C-25 and the commission determines that there is a major human rights issue that has great public implications, they will seize the case and go through the process of investigation, conciliation and settlement — and if no settlement, final adjudication.

In response to Senator Gauthier’s valid concern, I think that this kind of amendment strengthens the independence of the commission, whereas what is in the bill right now forces the Human Rights Commission into some kind of an *amicus curiae* role, which is not what the Human Rights Act provides for.

Je ne connais pas la loi. Est-il risqué d’adopter une motion ou un amendement disant que la partie qui soulève une question peut ou doit avertir la Commission des droits de la personne que c’est une affaire qui relève de sa compétence? Si elle fait cela, la commission se mettra les mains dans les poches et demandera de procéder.

Selon le sénateur Oliver, la Commission des droits de la personne peut prendre des dispositions directement. C’est pourquoi je pense que son impartialité sera mise en doute si elle procède ainsi.

Je n’avais jamais vu ces amendements jusqu’à maintenant.

**Le sénateur Day:** Je n’ai pas de réponse à cette question.

[Traduction]

**Le sénateur Oliver:** Je n’ai rien à ajouter.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** Dans 95 p. 100 des cas, le mot «may» signifie «peut», mais il peut avoir aussi une autre connotation.

Le point soulevé par le sénateur Gauthier ne m’effraie pas parce que la Commission des droits de la personne a son rôle. On n’empêche pas la commission de jouer son rôle selon ses principes d’indépendance. Je ne vois pas de problèmes quant à cela. Il y a des facultés données aux cours et aux commissions sans toutefois intervenir dans leurs pouvoirs. Je n’ai pas peur de l’indépendance de la commission, elle peut remplir son rôle.

[Traduction]

**Le sénateur Kinsella:** Le moins que l’on puisse dire, c’est que cet amendement donnerait à la Commission canadienne des droits de la personne une plus grande dignité et plus d’indépendance. Selon la disposition législative, la Commission se bornerait à déterminer si l’intérêt public justifie son intervention alors qu’un autre tribunal examine la question pour déterminer s’il y a eu discrimination ou non. Selon les dispositions actuelles du projet de loi, la Commission doit se contenter de n’être qu’un intervenant de plus. Ce n’est pas là le rôle de la Commission canadienne des droits de la personne. La Commission n’est pas une amie de la cour. La Commission des droits de la personne a pour responsabilité particulière d’éradiquer la discrimination raciale et selon le sexe, et cetera, dans l’intérêt public. Si dans le processus de dotation prévu dans le projet de loi C-25, il y a un cas qui se présente et si la Commission détermine qu’il comporte un problème majeur sur le plan des droits de la personne avec une grande incidence sur l’intérêt public, elle se saisira de l’affaire et procédera à l’enquête, à la conciliation et au règlement — et en l’absence de règlement, à une décision finale.

Pour répondre à l’inquiétude tout à fait fondée du sénateur Gauthier, je pense que c’est le genre d’amendement qui consolide l’indépendance de la Commission. À l’opposé, les dispositions actuelles du projet de loi forcent la Commission des droits de la personne à jouer en quelque sorte un rôle d’ami de la cour, mais ce n’est pas ce que prévoient les dispositions de la Loi sur les droits de la personne.



**The Chairman:** Colleagues, are you ready for the question?

**Hon. Senators:** Question!

**Senator Kinsella:** Can we have a roll call as to who is eligible to vote?

**The Chairman:** Are you asking for a role call vote, senator?

**Senator Kinsella:** Who are the voting members of the committee?

**Mr. Tōnu Onu, Clerk of the Committee:** Senators Biron, Kinsella, Day, Beaudoin, Ferretti Barth, Finnerty, Gauthier, Hubley, Mahovlich, Murray, Oliver and Wiebe.

**Senator Kinsella:** For the record, can I point out that I am sitting as a regular member of the committee and not as an ex officio member, because my colleague the Deputy Leader of the Government and I do not vote in an ex officio capacity unless the other is here.

**Senator Day:** We will see that you get a vote.

**The Chairman:** Senator Oliver moves that Bill C-25 be amended in clause 2 a) on page 88. Shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** All those in favour of the motion please raise your right hands.

All those opposed to the motion, please raise your right hands.

**Mr. Onu:** Three in favour, seven against.

**The Chairman:** I declare the amendment defeated.

**Senator Oliver:** Mr. Chairman, I have a second human rights amendment —

**The Chairman:** Fine, Senator Oliver, please proceed.

**Senator Oliver:** This amendment is to the Public Service Employment Act portion of Bill C-25 to put the same amendments that have been just discussed and suggested by Professor Ratushny on behalf of the Canadian Human Rights Commission for the Public Service Labour Relations Act of the bill at clause 2, pages 88, 91, and 92. I move:

That Bill C-25 be amended in clause 12, on page 139, by replacing lines 1 to 4 with the following:

(6) The Canadian Human Rights Commission may deal with an issue referred to in subsection (5), if it is of the opinion that it is in the public interest to do so, as if the issue were a complaint under the Canadian Human Rights Act, and the proceedings before the Tribunal shall be suspended on the request of the Human Rights Commission.

**Le président:** Chers collègues, êtes-vous prêts à voter?

**Des voix:** Le vote!

**Le sénateur Kinsella:** Peut-on savoir qui a le droit de voter?

**Le président:** Demandez-vous un vote par appel nominal, sénateur?

**Le sénateur Kinsella:** Quels sont les membres du comité qui ont droit de vote?

**M. Tōnu Onu, greffier du comité:** Les sénateurs Biron, Kinsella, Day, Beaudoin, Ferreti Barth, Finnerty, Gauthier, Hubley, Mahovlich, Murray, Oliver et Wiebe.

**Le sénateur Kinsella:** Je veux que l'on sache que je siège en tant que membre régulier du comité et non pas membre d'office car mon collègue le leader adjoint du gouvernement et moi-même ne pouvons pas voter quand nous siégeons en tant que membres d'office à moins que nous soyons tous les deux présents.

**Le sénateur Day:** Nous veillerons à ce que vous puissiez voter.

**Le président:** Le sénateur Oliver propose que le projet de loi C-25 soit modifié au paragraphe 2a), page 88. Suffit?

**Des voix:** Suffit.

**Le président:** Que tous ceux qui sont en faveur de la motion lèvent la main droite.

Que tous ceux qui sont opposés à la motion lèvent la main droite.

**M. Onu:** Trois pour, sept contre.

**Le président:** L'amendement est rejeté.

**Le sénateur Oliver:** Monsieur le président, j'ai un deuxième amendement concernant les droits de la personne...

**Le président:** D'accord, sénateur Oliver, allez-y.

**Le sénateur Oliver:** Cet amendement vise la partie concernant la Loi sur l'emploi dans la fonction publique du projet de loi C-25 pour apporter les mêmes amendements qui viennent d'être discutés et que le professeur Ratushny avait suggérés au nom de la Commission canadienne des droits de la personne pour la partie du projet de loi concernant la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, article 2, pages 88, 91 et 92. Je propose:

Que le projet de loi C-25 soit modifié, à l'article 12, page 139, par substitution, aux lignes 1 à 5, de ce qui suit:

(6) La Commission canadienne des droits de la personne peut, si elle estime que l'intérêt public le justifie, examiner la question visée au paragraphe (5) comme s'il s'agissait d'une plainte déposée en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, auquel cas la procédure devant le Tribunal est suspendue à la demande de celle-ci.

(6.1) If the Canadian Human Rights Commission does not decide to proceed with the issue as a complaint under the *Canadian Human Rights Act* within 30 days after the proceedings before the Tribunal are suspended, the proceedings before the Tribunal shall be resumed.

**The Chairman:** Thank you, senator. The wording is identical to the previous one except it proposes to amend a different act. The wording and the purpose obviously being identical, I presume the arguments — pro and con — are likewise identical. Does anyone have anything to add? Colleagues are you ready for the question?

**Hon. Senators:** Question!

**The Chairman:** Senator Oliver moves that Bill C-25 be amended in clause 12 on page 139 by replacing lines one to four with — Shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** All those in favour of the motion will please raise your right hands. All those opposed to the motion will please raise your right hands.

**Mr. Onu:** Three in favour and eight against.

**The Chairman:** Three in favour, eight against. I declare the motion lost.

Honourable senators, let us proceed. We are grouping these.

[Translation]

Senator Gauthier, you said that you had four draft amendments. I would invite you to move the first amendment.

**Senator Gauthier:** The Commissioner of Official Languages is a senior official of Parliament. She appeared before the committee to discuss Bill C-25. She suggested some amendments which, in my opinion, are serious and appropriate. As parliamentarians, I believe that we must listen to Parliament's senior officials.

Personally, when I chaired the House of Commons Public Affairs Committee, I always listened to what the Auditor General of Canada had to say because I found that he gave Parliament good advice. This also holds true for the Commissioner of Official Languages; she gives good advice. My amendments will not come as a surprise, these are the amendments that the Commissioner of Official Languages suggested and which I support.

Do you want me to table the four amendments at the same time?

**The Chairman:** No, we will be voting on them separately. Go ahead with your first amendment.

(6.1) Si, dans les trente jours suivant la suspension de la procédure devant le Tribunal, la Commission canadienne des droits de la personne ne décide pas de poursuivre la question comme une plainte déposée en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, la procédure devant le Tribunal est reprise.

**Le président:** Merci, sénateur. Le libellé est identique à l'amendement précédent sauf qu'il vise une loi différente. Le libellé et l'objectif étant manifestement identiques, je suppose que les arguments — pour ou contre — sont identiques. Quelqu'un veut-il ajouter quelque chose? Cers collègues, êtes-vous prêts à voter?

**Des voix:** Le vote!

**Le président:** Le sénateur Oliver propose que le projet de loi C-25 soit modifié, à l'article 12, page 139, par substitution, aux lignes 1 à 5... Suffit?

**Des voix:** Suffit.

**Le président:** Que tous ceux qui sont en faveur de la motion lèvent la main droite. Que tous ceux qui s'opposent à la motion lèvent la main droite.

**M. Onu:** Trois pour et huit contre.

**Le président:** Trois pour, huit contre. La motion est rejetée.

Honorables sénateurs, poursuivons. Nous regroupons ces amendements-ci.

[Français]

Sénateur Gauthier, vous nous avez dit que vous aviez quatre projets d'amendement. Je vous invite à proposer le premier amendement.

**Le sénateur Gauthier:** La commissaire aux langues officielles est un haut fonctionnaire du Parlement. Elle est venue parler du projet de loi C-25 devant le comité. Elle a proposé des amendements qui sont, je pense, sérieux et à-propos. Je crois qu'en tant que parlementaires, on doit écouter les hauts fonctionnaires du Parlement.

Personnellement, lorsque je présidais le Comité des comptes publics à la Chambre des communes, j'écoutais toujours le vérificateur général du Canada parce que je trouvais qu'il donnait de bons conseils au Parlement. C'est aussi vrai pour la commissaire aux langues officielles; elle donne de bons conseils. Les amendements que j'ai, ce ne sont pas des surprises, ce sont les amendements que la commissaire aux langues officielles a proposés et que j'endosse.

Voulez-vous que je dépose les quatre amendements en même temps?

**Le président:** Non, il va falloir voter séparément. Allez-y avec votre premier amendement.



**Senator Gauthier:** My first amendment refers to clause 12, on page 127 of the bill. I move that section 33.1 be added to clause 33, and it would read as follows:

An advertised appointment process must be communicated in both official languages.

The Commissioner of Official Languages suggested this amendment because the federal public service is a big organization that must announce appointments and competition notices in both official languages. This is currently being done, but nothing in Bill C-25 guarantees that this procedure will continue.

People will say that the Official Languages Act does exist. Yes, clause 16 of the act does indeed clearly mention the equality of the two languages. I support this amendment because I do not want to give the benefit of the doubt to all of the public service. I really feel that it is important that we guarantee that the advertised appointment process will always be communicated in both official languages.

**The Chairman:** Thank you, Senator Gauthier. You have duly moved your amendment.

**Senator Beaudoin:** I totally agree and I would add a comment pertaining to this amendment. It is not only the Official Languages Act that advocates the equality of the two official languages. Section 16 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms does so as well. In my opinion, this is one more reason to agree to this amendment. We know what the Charter means, it is very difficult but it is imperative.

**The Chairman:** Are there any further interventions?

[English]

**Senator Day:** I have every bit of respect for my colleague Senator Gauthier on this issue. However, I want our colleagues all to understand that the amendment that was made in the House of Commons to clarify the issue in the preamble to the law to which we are referring, notes that the Government of Canada is committed to a public service that embraces linguistic duality that is characterized by fair and transparent employment practices.

That is very clearly there. There are other specific laws that deal with issues of linguistic duality in Canada. We are all very supportive of those and certainly no institution more so than the Senate of Canada.

In my view, the general principles that are stated in this law are what we should be striving for. With this preamble, my view is that the amendment is not necessary.

[Translation]

**Senator Kinsella:** I would like to say a word about the legislative process. The commissioner has come to testify at hearings. As an officer of Parliament in charge of official languages, she has made some very serious recommendations. These recommendations were not suggested by us, but by the Commissioner of Official Languages.

**Le sénateur Gauthier:** Mon premier amendement réfère à l'article 12, à la page 127 du projet de loi. Je propose qu'à l'article 133 soit ajouté l'article 133,1 qui se lirait comme suit:

Un processus de nomination annoncé doit être communiqué dans les deux langues officielles.

La raison pour laquelle la commissaire aux langues officielles propose cet amendement, c'est que la fonction publique fédérale est une grosse machine qui se doit d'annoncer les nominations et les avis de concours dans les deux langues officielles. Actuellement cela se fait, mais rien dans le projet de loi C-25 ne garantit que cela va continuer.

On dira que la Loi sur les langues officielles existe. Oui, il est vrai qu'à l'article 16 de la loi il est clairement fait mention de l'égalité des deux langues. J'endosse cet amendement parce que je ne donne pas le mérite du doute à l'ensemble de la fonction publique. Je tiens vraiment à ce qu'on garantisse que le processus de nomination annoncé, à tous moments, est communiqué dans les deux langues officielles.

**Le président:** Merci, sénateur Gauthier. Vous avez proposé en bonne et due forme votre amendement.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis totalement d'accord et j'ajouterais un commentaire au sujet de cet amendement. Il n'y a pas que la Loi sur les langues officielles qui prône l'égalité des deux langues officielles. L'article 16 de la Charte canadienne des droits et libertés le fait aussi. À mon avis, c'est l'une des raisons supplémentaires pour accepter cet amendement. On sait ce que veut dire la Charte, c'est très difficile mais c'est impératif.

**Le président:** Y a-t-il d'autres interventions?

[Traduction]

**Le sénateur Day:** J'ai le plus grand respect pour mon collègue le sénateur Gauthier sur cette question. Toutefois, je tiens à ce que mes collègues sachent que l'amendement adopté à la Chambre des communes pour préciser cette question dans le préambule de la loi en l'occurrence, porte que le gouvernement du Canada s'engage à maintenir la dualité linguistique de la fonction publique, laquelle se traduira par des pratiques d'emploi justes et transparentes.

Cela y figure très clairement. Il y a d'autres lois qui traitent de la question de la dualité linguistique au Canada. Nous appuyons certainement cet objectif et aucune autre institution ne l'appuie plus que le Sénat du Canada.

À mon avis, les principes généraux qui figurent dans cette loi sont ceux que nous devrions nous efforcer de promouvoir. Étant donné le libellé du préambule, cet amendement à mon avis n'est pas nécessaire.

[Français]

**Le sénateur Kinsella:** J'aimerais dire un mot sur le processus législatif. Il y a eu des audiences devant lesquelles la commissaire est venue témoigner. En tant qu'agent du Parlement responsable des langues officielles, elle a fait des recommandations très sérieuses. Les amendements n'ont pas été proposés par nous, mais par la commissaire aux langues officielles.

In her testimony, the commissioner pointed out that there was an oversight in the bill. As legislators, if one of our senior officials tells us that there is an oversight, albeit unintentional, which may result in consequences, we have to take this into account.

I come from a bilingual province, and I keep abreast of what is going on with our official languages on a daily basis. As a university professor, I have students who want to pursue a career in the public service.

If these students do not receive notification in their language of work, in the language in which they were educated, this is a mistake, and that is the well-intentioned request made by the Commissioner of Official Languages and Senator Gauthier.

We have a responsibility both to do our duty and to make amendments. This is also one of the duties of the legislative committees. I support Senator Gauthier's motion.

**Senator Gauthier:** I have nothing further to add, everything has been said on this issue.

**The Chairman:** Are you ready, honourable senators, to vote on this amendment?

[English]

**Senator Kinsella:** We would like a roll call on this vote.

**The Chairman:** Do honourable senators wish to have a recorded vote?

**Hon. Senators:** Agreed.

[Translation]

**The Chairman:** It is moved by the Honourable Senator Gauthier — That Bill C-25 be amended, at clause 12, page 127, by adding section 33.1

[English]

The clerk will now call each senator by name and each senator will indicate yea, nay or abstention.

**Mr. Onu:** Senator Biron?

**Senator Biron:** Abstention.

**Mr. Onu:** Senator Kinsella?

**Senator Kinsella:** Yea.

**Mr. Onu:** Senator Day?

**Senator Day:** Nay.

**Mr. Onu:** Senator Beaudoin?

**Senator Beaudoin:** Yea.

**Mr. Onu:** Senator Ferretti Barth?

**Senator Ferretti Barth:** Nay.

**Mr. Onu:** Senator Finnerty?

**Senator Finnerty:** Nay.

Dans son témoignage, la commissaire a souligné qu'il y avait un oubli dans le projet de loi. En tant que législateurs, si un de nos hauts fonctionnaires nous dit que l'oubli en question n'est peut-être pas intentionnel, mais qu'il est porteur de conséquences, il faut en tenir compte.

Je viens d'une province bilingue, chaque jour je me tiens au courant de la réalité de nos langues officielles. En tant que professeur d'université, j'ai des étudiants qui veulent faire leur carrière dans la fonction publique.

S'ils n'ont pas reçu les avis dans leur langue de travail, dans leur langue d'étude, c'est une erreur, et c'est la revendication bien intentionnée de la commissaire aux langues officielles et du sénateur Gauthier.

Nous avons la responsabilité à la fois de faire notre devoir et de proposer des amendements, est aussi une des fonctions des comités législatifs. J'appuie la motion du sénateur Gauthier.

**Le sénateur Gauthier:** Je n'ai rien à ajouter, tout a été dit à ce sujet.

**Le président:** Êtes-vous prêt, honorables sénateurs, à voter sur cet amendement?

[Traduction]

**Le sénateur Kinsella:** Nous voudrions un vote par appel nominal sur cet amendement.

**Le président:** Les sénateurs souhaitent-ils un vote par appel nominal?

**Des voix:** D'accord.

[Français]

**Le président:** Il est proposé par l'honorable sénateur Gauthier, — Que le projet de loi C-25 soit modifié, à l'article 12, à la page 127, en ajoutant l'article 33.1

[Traduction]

Le greffier va nommer chacun des sénateurs qui répondront par oui, non ou abstention.

**M. Onu:** Sénateur Biron?

**Le sénateur Biron:** Abstention.

**M. Onu:** Sénateur Kinsella?

**Le sénateur Kinsella:** Oui.

**M. Onu:** Sénateur Day?

**Le sénateur Day:** Non.

**M. Onu:** Sénateur Beaudoin?

**Le sénateur Beaudoin:** Oui.

**M. Onu:** Sénateur Ferretti Barth?

**Le sénateur Ferretti Barth:** Non.

**M. Onu:** Sénateur Finnerty?

**Le sénateur Finnerty:** Non.



**Mr. Onu:** Senator Gauthier?

**Senator Gauthier:** Yea

**Mr. Onu:** Senator Hubley?

**Senator Hubley:** Nay.

**Mr. Onu:** Senator Mahovlich?

**Senator Mahovlich:** Nay.

**Mr. Onu:** Senator Oliver?

**Senator Oliver:** Yea.

**Mr. Onu:** Senator Wiebe?

**Senator Wiebe:** Nay.

**Mr. Onu:** Yeas 4. Nays 6. Abstention 1.

**The Chairman:** I declare the motion defeated. Senator Gauthier, do you have another amendment to propose in respect of official languages?

[Translation]

**Senator Gauthier:** My second amendment deals with an issue that is a little more exciting. The amendment pertains to the tribunals that are involved in my amendment.

We have numerous federal tribunals. Over the past few years — since the Charter — the members of these tribunals must be capable of understanding the language of the accused without the services of an interpreter. My position is clear on the matter. The Commissioner of Official Languages is right when she suggests the amendment that reads as follows:

The Governor in Council shall ensure that members of the tribunal, as a group, are able to hear complaints in both official languages, in accordance with the provisions of section 16 of the Official Languages Act.

This clause is clear, all the tribunals must have this capability.

This amendment moves that the law include an obligation for the Governor in Council, who takes advice from the cabinet... probably this will be the Privy Council that will be making the suggestion that Senator Kinsella be appointed to the Public Service Tribunal.

I want this entity, the Privy Council or the authority, to be compelled to ensure that the judges sitting on these tribunals will be able to understand Canada's two official languages.

I will not give up on this, because public servants are not getting good service. For instance, if Acadians are called to testify, in their region, before a court that does not understand the Acadian accent, or that does not understand my accent from Ontario, they do not get good service. Quebecers from Chicoutimi speak a different kind of French than the kind I speak and that Acadians speak. I demand that judges be able to understand the plaintiff's language. This is reasonable.

**M. Onu:** Sénateur Gauthier?

**Le sénateur Gauthier:** Oui.

**M. Onu:** Sénateur Hubley?

**Le sénateur Hubley:** Non.

**M. Onu:** Sénateur Mahovlich?

**Le sénateur Mahovlich:** Non.

**M. Onu:** Sénateur Oliver?

**Le sénateur Oliver:** Oui.

**M. Onu:** Sénateur Wiebe?

**Le sénateur Wiebe:** Non.

**M. Onu:** Quatre pour, six contre, une abstention.

**Le président:** La motion est rejetée. Sénateur Gauthier, vous voulez proposer un autre amendement concernant les langues officielles, n'est-ce pas?

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Mon deuxième amendement traite d'un sujet un peu plus piquant. Ce sont les tribunaux qui sont impliqués dans mon amendement.

Nous avons un grand nombre de tribunaux fédéraux. Depuis quelques années — depuis la Charte — les membres de ces tribunaux doivent être capables de comprendre la langue de l'accusé et ce, sans l'intervention d'un interprète. Ma position est claire à ce sujet. La commissaire aux langues officielles a raison lorsqu'elle propose l'amendement qui se lit comme suit:

Le gouverneur en conseil veille à ce que les membres du tribunal soient capables, en tant que groupe, d'entendre les plaintes dans l'une ou l'autre langue officielle conformément aux dispositions de l'article 16 de la Loi sur les langues officielles.

Cet article est clair, tous les tribunaux doivent être capables.

Cet amendement propose de mettre dans la loi l'obligation pour le gouverneur en conseil, qui prend conseil auprès du Conseil des ministres, probablement que cela va être le Conseil privé qui va faire la suggestion que le sénateur Kinsella soit nommé au tribunal de la fonction publique.

Je voudrais que cette personne morale, le Conseil privé ou l'autorité soit obligé de s'assurer que les juges membres de ces tribunaux seront en mesure de comprendre les deux langues officielles du Canada.

Je ne démordrai pas à ce sujet, parce que les fonctionnaires sont mal servis. Par exemple, si des Acadiens sont appelés, dans leur région, à témoigner devant un tribunal qui ne comprend pas l'accent acadien, ou qui ne comprend pas mon accent qui vient de l'Ontario, il sont mal servis. Les Québécois de Chicoutimi parlent un français différent du français que je parle et que les Acadiens parlent. Je demande que les juges soient capables de comprendre la langue du plaignant. C'est raisonnable.

I simply propose that:

The Governor in Council shall ensure that members of the Tribunal are able, as a group, to hear complaints in either one of this country's official languages.

The Commissioner of Official Languages sent us a letter, dated September 15, that you all received. On page 4, she gives a list of the courts she consulted. Let me read the text because it is important:

All of the tribunals which responded indicated their support, namely the Canada Industrial Relations Board, the Canadian International Trade Tribunal, the Military Police Complaints Commission, the Canadian Transportation Agency, the Canadian Forces Grievance Board, the Canadian Artists and Producers Professional Relations Tribunal, the Canadian Human Rights Tribunal, the Copyright Board and the Competition Tribunal.

This is a very impressive list. The commissioner was supported by all these people who told her to ensure that the people in the tribunals can understand both official languages.

**The Chairman:** Do any other senators wish to intervene?

**Senator Biron:** When you say "as a group," do you mean that each of the members individually or all the members as a whole must understand?

**Senator Gauthier:** No, each and every member.

**Senator Biron:** Each and every member.

**Senator Gauthier:** This is what is written. I am sorry. I require that the judges as a group understand. I do not require that each judge be bilingual, but the group should be able to speak both official languages. This is crucial.

[English]

**Senator Day:** I normally like to hear the arguments of my colleagues.

**The Chairman:** You will come back, senator.

**Senator Day:** I find myself in a position where I may appear to be disagreeing with the fundamental principles underlying duality and bilingualism in our country. I think that none of us who serve in the Senate feel that way.

The Official Languages Act is clear and the principles are clear. In my view, it is neither necessary nor desirable, in each statute that comes along, to repeat what is already covered in other legislation that is specifically directed to that point. With the greatest of respect, I will vote against this proposed amendment by Senator Gauthier.

Ma proposition est simple que:

Le gouverneur en conseil veille à ce que les membres du tribunal soient capables, en tant que groupe, d'entendre les plaintes dans l'une ou l'autre des deux langues officielles du pays.

La commissaire aux langues officielles nous a envoyé une lettre, en date du 15 septembre, que vous avez tous reçue. À la page 4, elle donne une liste des tribunaux qu'elle a consultés. Je vais lire le texte car il est important:

Tous les tribunaux ayant répondu m'ont donné leur appui. Notamment, le Conseil canadien des relations industrielles, le Tribunal canadien du commerce extérieur, la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, l'Office des transports du Canada, le Comité des griefs des Forces armées canadiennes, le Tribunal canadien des relations professionnelles, artistes, producteurs, le Tribunal canadien des droits de la personne, la Commission du droit d'auteur Canada et le Tribunal de la concurrence.

Cette liste est très impressionnante. Madame la commissaire a été appuyer par tous ces gens qui lui ont dit de s'assurer que les gens des tribunaux puissent comprendre les deux langues officielles.

**Le président:** D'autres sénateurs désirent-ils intervenir?

**Le sénateur Biron:** Lorsque vous dites «en tant que groupe», voulez-vous dire que chacun des membres ou l'ensemble des membres du tribunal comprennent?

**Le sénateur Gauthier:** Non, chacun des membres.

**Le sénateur Biron:** Chacun des membres.

**Le sénateur Gauthier:** C'est ce qui est écrit. Je m'excuse. Je demande que le groupe de juges soit capables. Je ne demande pas que chaque juge soit bilingue, mais que le groupe ait cette capacité de parler les deux langues officielles. C'est essentiel.

[Traduction]

**Le sénateur Day:** D'habitude, j'aime entendre les arguments de mes collègues avant de me prononcer.

**Le président:** Sénateur, vous aurez votre tour.

**Le sénateur Day:** Je me trouve dans une situation où il pourrait sembler que je m'oppose aux principes fondamentaux qui sous-tendent la dualité linguistique et le bilinguisme dans notre pays. Je pense que ce n'est le cas d'aucun sénateur.

La Loi sur les langues officielles est claire et les principes qui y figurent le sont aussi. À mon avis, il n'est ni nécessaire, ni souhaitable, que dans chaque loi, nous répétions ce qui se trouve déjà dans une autre loi qui porte précisément sur la question. Avec tout le respect que je dois au sénateur Gauthier, je vais voter contre l'amendement qu'il propose.



[Translation]

**Senator Kinsella:** As a senator from a bilingual province, I think that we must always listen carefully to each and every proposal of the Official Languages Commissioner; but as I just said, the other amendment proposed by the Official Languages Commissioner was the amendment that would have added to section 88 the requirement whereby the Governor in Council must ensure that members of staffing tribunals be able, as a group — this is important — to hear complaints in either one of the official languages.

I did listen to the argument put forward by the senator who intervened before me, but as far as I am concerned, it is also important to emphasize Canadian official language requirements in this legislation. Legislators must go through the process of emphasizing the importance of statutory requirements in this particular act, in this particular process, and they must be able to hear cases in both official languages. This must be specified in the legislation.

Once again, this is not our amendment, it was proposed by our witness, the Commissioner of Official Languages.

**Senator Beaudoin:** I have no problem with that. The Official Languages Act is a federal law, it is one of the basic federal laws and federal legislation applied to federal matters must be in both official languages. This is quite clear, and with regard to the Public Service Commission, if this is what they mean, then it is the same thing.

How can you have merit in the Public Service Commission if the bilingual policy is not even respected? This does not make sense. Thus, I entirely agree with that.

[English]

**The Chairman:** Are you ready for the question?

**Some Hon. Senators:** Question!

**Senator Kinsella:** Can we have a roll call, please?

**The Chairman:** Senator Gauthier moves that Bill C-25 be amended at clause 12, page 145 by adding section 5.1.

The Governor in Council shall ensure that members of the tribunal, as a group, are able to hear complaints in both official languages, in accordance with the provisions of section 16 of the *Official Languages Act*.

Clerk, call the roll.

[Translation]

**Mr. Onu:** Senator Biron?

**Senator Biron:** I abstain.

[Français]

**Le sénateur Kinsella:** En tant que sénateur d'une province bilingue, je pense qu'on doit toujours écouter soigneusement chaque proposition de la commissaire aux langues officielles; mais comme je l'ai dit tout à l'heure, l'autre amendement qui était proposé par la commissaire aux langues officielles était l'amendement qui ajouterait à l'article 88 l'exigence selon laquelle le gouverneur en conseil doit veiller à ce que les membres des tribunaux de dotation soient capables, en tant que groupe — c'est important — d'entendre les plaintes dans l'une ou l'autre des langues officielles.

J'ai bien écouté l'argument du sénateur qui a parlé avant moi, mais pour moi il est également important de souligner dans cette législation les exigences des langues officielles au Canada. C'est un processus, pour le législateur, de souligner l'importance et l'obligation statutaire dans cette loi spécifique, dans ce processus spécifique, et on doit avoir la capacité d'entendre les causes dans les deux langues officielles. On doit le voir dans la législation spécifique.

Encore une fois, ce n'est pas notre amendement, cela a été proposé par notre témoin, la commissaire aux langues officielles.

**Le sénateur Beaudoin:** Pour ma part je n'ai aucune difficulté. La Loi sur les langues officielles est une loi fédérale, c'est même une loi fédérale primordiale et la législation fédérale dans les domaines fédéraux doit être dans les deux langues officielles. C'est très clair, et concernant la commission de la fonction publique, si c'est ce dont on parle, c'est la même chose.

Comment voulez-vous avoir du mérite dans la Commission de la fonction publique si même le bilinguisme n'est pas respecté? Cela n'a pas de bon sens. Donc, mon avis est que je suis tout à fait d'accord avec cela.

[Traduction]

**Le président:** Êtes-vous prêts à voter?

**Des voix:** Le vote!

**Le sénateur Kinsella:** Pouvons-nous procéder à un vote par appel nominal, s'il vous plaît?

**Le président:** Le sénateur Gauthier propose que le projet de loi C-25 soit modifié, à l'article 12, à la page 145, en ajoutant le paragraphe 5.1.

Le gouverneur en conseil veille à ce que les membres du tribunal soient capables, en tant que groupe, d'entendre les plaintes dans l'une ou l'autre langue officielle conformément aux dispositions de l'article 16 de la Loi sur les langues officielles.

Greffier, faites l'appel.

[Français]

**M. Onu:** Sénateur Biron?

**Le sénateur Biron:** Je m'abstiens.

**Mr. Onu:** Senator Kinsella?

**Senator Kinsella:** Yes.

**Mr. Onu:** Senator Day?

**Senator Day:** No.

**Mr. Onu:** Senator Beaudoin?

**Senator Beaudoin:** Yes.

**Mr. Onu:** Senator Ferretti Barth?

**Senator Ferretti Barth:** No.

**Mr. Onu:** Senator Finnerty?

**Senator Finnerty:** No.

**Mr. Onu:** Senator Gauthier?

**Senator Gauthier:** Yes.

**Mr. Onu:** Senator Hubley?

**Senator Hubley:** No.

**Mr. Onu:** Senator Mahovlich?

**Senator Mahovlich:** No.

**Mr. Onu:** Senator Oliver?

**Senator Oliver:** Yes.

**Mr. Onu:** Senator Wiebe?

**Senator Wiebe:** No.

[English]

**Mr. Onu:** In favour, four; against, six; and one abstention.

**The Chairman:** I declare the amendment lost.

[Translation]

**The Chairman:** Senator Ferretti Barth, you do know that all you have to do is indicate that you want to intervene; but there cannot be any debate during a vote.

Senator Gauthier, you have a third amendment.

**Senator Gauthier:** My third amendment deals with language training. Those who followed the debate know that this issue took a long time to settle. It took time to get a clear and precise answer. Yesterday, we obtained it from the minister, Ms. Robillard, who came to the committee. She told us that training in the future will be done at a national school, the public service school. This is perfect.

The question we put was the following: Will public servants be sure that language training will be available?

This amendment simply proposes:

To amend clause 24 of the bill, page 172, by adding subsection 4 (e.1):

**M. Onu:** Sénateur Kinsella?

**Le sénateur Kinsella:** Oui.

**M. Onu:** Sénateur Day?

**Le sénateur Day:** Non.

**M. Onu:** Sénateur Beaudoin?

**Le sénateur Beaudoin:** Oui.

**M. Onu:** Sénateur Ferretti Barth?

**Le sénateur Ferretti Barth:** Non.

**M. Onu:** Sénateur Finnerty?

**Le sénateur Finnerty:** Non.

**M. Onu:** Sénateur Gauthier?

**Le sénateur Gauthier:** Oui.

**M. Onu:** Sénateur Hubley?

**Le sénateur Hubley:** Non.

**M. Onu:** Sénateur Mahovlich?

**Le sénateur Mahovlich:** Non.

**M. Onu:** Sénateur Oliver?

**Le sénateur Oliver:** Oui.

**M. Onu:** Sénateur Wiebe?

**Le sénateur Wiebe:** Non.

[Traduction]

**M. Onu:** Quatre pour, six contre, une abstention.

**Le président:** Je déclare l'amendement rejeté.

[Français]

**Le président:** Sénateur Ferretti Barth, vous savez bien que tout ce que vous avez à faire c'est de signaler votre désir d'intervenir; mais durant le vote il n'est pas possible d'entrer en débat.

Sénateur Gauthier, vous avez un troisième amendement.

**Le sénateur Gauthier:** Mon troisième amendement traite de la formation linguistique. Ceux d'entre vous qui ont suivi le débat savent que c'est une question qui a traîné en longueur. Cela a pris du temps avant que l'on ne puisse obtenir une réponse claire et précise. Nous l'avons eue hier de la ministre, Mme Robillard, qui est venue en comité. Elle nous a dit que la formation va relever à l'avenir à l'école nationale, l'école de la fonction publique. Parfait.

La question qu'on s'est posée était: est-ce que les fonctionnaires auront l'assurance que la formation linguistique sera disponible?

L'amendement en question propose tout simplement:

Que le projet de loi C-25 soit modifié, à l'article 24, à la page 172, en ajoutant le paragraphe 4 e.1, qui se lirait comme suit:



The objects of the School are:

(e.1) provide language training so that public servants can reach the proficiency levels required for positions designated bilingual in order to ensure that the Official Languages Act is implemented and to help employees achieve their career goals.

This is clear to me. I do not know what else to add, the text seems crystal clear.

**The Chairman:** Thank you, senator. You read the text of your amendment. Does everyone have a copy of Senator Gauthier's draft amendment?

[English]

Colleagues, does anyone wish to speak to this?

**Senator Day:** The minister made it clear that there is no intention to reduce the training that is currently being given. I read earlier the preamble that very clearly enunciates the linguistic duality. The objects and powers clause to which Senator Gauthier has referred must be taken in the context of the principles that are in the preamble. The clause says "to formulate and provide training, orientation and development programs for public sector managers and employees..." That is according to the preamble.

We do not have to micromanage. If it is not being done then we will be ensuring that things change. I do not believe that this is a necessary amendment.

**The Chairman:** Other interventions?

**Senator Kinsella:** I cannot buy the argument that has been made. You have a section in a bill that is entitled "objects and powers of an entity." On page 172 of the bill is the heading "objects and powers." They are referring to the school.

The make a list of the objects of the school and they leave out a very important part.

I understood the minister, on Tuesday, to testify that they are going to move the official language training unit that is currently located in the Treasury Board over to the school.

**Senator Day:** Yes.

**Senator Kinsella:** She did say that?

**Senator Day:** Yes.

**Senator Kinsella:** That will be done, which is why at the beginning I was not going to say anything. In this statute, there is a clause laying out the objectives, and they do not put in as a statement of objective the major unit that the minister has told us that they will put over there. It boggles my mind as to why you would not clearly have that under your list of objectives when one third of the organization — if not more in terms of person-years and budget — will be transferred to them.

L'École a pour mission:

e.1) d'assurer une formation linguistique visant à permettre aux fonctionnaires d'atteindre le niveau de compétence qu'exigent les postes désignés bilingues en vue d'assurer la mise en œuvre de Loi sur les langues officielles, ainsi que de permettre aux membres du personnel de réaliser leurs objectifs de carrière;

C'est clair, d'après moi. Je ne sais pas ce que je peux ajouter, le libellé me paraît limpide.

**Le président:** Merci sénateur. Vous avez lu le texte de votre amendement. Tout le monde a une copie du projet de modification du sénateur Gauthier?

[Traduction]

Chers collègues, quelqu'un veut-il parler de cet amendement?

**Le sénateur Day:** La ministre a dit très clairement qu'on n'avait nullement l'intention de réduire la formation dispensée actuellement. Tout à l'heure, j'ai cité le préambule qui énonce très clairement la dualité linguistique. L'article sur la mission et les attributions auxquelles le sénateur Gauthier s'est référé doit être lu dans le contexte des principes énoncés dans le préambule. Il est dit dans l'article: «d'élaborer et de mettre en oeuvre, à l'intention des gestionnaires et des employés du secteur public... des programmes de formation, d'orientation et de perfectionnement». Cela est conforme au préambule.

Il n'est pas nécessaire de procéder à une microgestion. Si ce n'est pas fait, nous veillerons à garantir que les choses changent. Je ne pense pas que cet amendement soit nécessaire.

**Le président:** D'autres interventions?

**Le sénateur Kinsella:** Je ne peux pas accepter l'argument qui vient d'être présenté. Dans un projet de loi figure une section intitulée «mission et attributions d'une entité». À la page 172 du projet de loi, on trouve le titre «mission et attributions». Cela se réfère à l'École.

Ensuite on donne la liste de la mission de l'École et on laisse de côté une partie très importante.

La ministre a dit, mardi, dans son témoignage, que les unités de formation en langue seconde qui se trouvent actuellement au Conseil du Trésor seraient confiées à l'École.

**Le sénateur Day:** C'est cela.

**Le sénateur Kinsella:** Elle a bien dit cela, n'est-ce pas?

**Le sénateur Day:** Oui.

**Le sénateur Kinsella:** C'est ce qu'on a l'intention de faire et c'est pourquoi au départ, je n'avais pas l'intention de me prononcer. Dans cette loi, il se trouve un article sur la mission mais dans la liste des objectifs, l'unité majeure dont la ministre nous a parlé est absente. Je trouve aberrant qu'on n'ait pas jugé bon d'inclure cela dans l'énoncé de mission quand on sait que cette unité qui va être transférée à l'École représente le tiers de l'organisation, voire plus en années-personnes et en fonds.

If it were there, the argument that my colleague has made would resonate stronger with me much stronger. However, because you have this list, and you leave out something — I wish I had the numbers before me, but I think the budget for official language training in that unit that currently is located in the Treasury Board is quite substantial. The Government of Canada spends a lot of money on official language training, and rightly so. However, the point is this: We are moving this over to the school, and it is a big, big piece that is going there — it is where it belongs and we all agree on that — but why would not we have it on the list of objectives? It is not even mentioned.

It may not be absolutely necessary, but it really does not make very good drafting sense that you would not have it there. It is a poor piece of drafting without it, at least.

**The Chairman:** Colleagues?

**Some Hon. Senators:** Question!

**The Chairman:** Question? Are you calling for a roll call vote again, senator?

**Senator Kinsella:** On official languages, yes.

**The Chairman:** Very well.

[Translation]

**The Chairman:** Senator Gauthier moves that section 24 on page 172 of Bill C-25 be amended by adding the following paragraph —

[English]

Shall I dispense?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The clerk will call the roll of members.

**Mr. Onu:** Senator Biron?

**Senator Biron:** Abstain.

**Mr. Onu:** Senator Kinsella?

**Senator Kinsella:** Yea.

**Mr. Onu:** Senator Day?

**Senator Day:** Nay.

**Mr. Onu:** Senator Beaudoin?

**Senator Beaudoin:** Yea.

**Mr. Onu:** Senator Ferretti Barth?

**Senator Ferretti Barth:** Nay.

**Mr. Onu:** Senator Finnerty?

**Senator Finnerty:** Nay.

**Mr. Onu:** Senator Gauthier?

**Senator Gauthier:** Yea.

**Mr. Onu:** Senator Hubley?

**Senator Hubley:** Nay.

Si c'était inclus dans la liste, je trouverais plus convaincant l'argument de mon collègue. Toutefois, étant donné qu'il existe une liste dont un élément est absent — j'aimerais avoir les chiffres sous la main mais si je ne m'abuse, le budget pour l'enseignement des langues officielles de l'unité qui est actuellement au Conseil du Trésor est assez considérable. Le gouvernement du Canada dépense beaucoup d'argent pour la formation linguistique, et à raison. Toutefois, il s'agit de ceci: cette unité sera incorporée à l'École et c'est une énorme unité — qui se trouvera bien logée, nous en convenons tous — mais je me demande pourquoi elle ne figure pas dans la liste des objectifs. On ne la cite même pas.

Ce n'est peut-être pas absolument nécessaire, mais je ne trouve pas logique sur le plan de la rédaction de l'avoir oubliée. Le moins qu'on puisse dire, c'est que c'est un piètre travail de rédaction.

**Le président:** Chers collègues?

**Des voix:** Le vote!

**Le président:** Le vote? Demandez-vous encore un vote par appel nominal, sénateur?

**Le sénateur Kinsella:** Pour les langues officielles, oui.

**Le président:** Très bien.

[Français]

**Le président:** Le sénateur Gauthier propose que le projet de loi C-25 soit modifié à l'article 24, à la page 172, en ajoutant le paragraphe...

[Traduction]

Suffit?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le greffier va maintenant faire l'appel.

**M. Onu:** Sénateur Biron?

**Le sénateur Biron:** Abstention.

**M. Onu:** Sénateur Kinsella?

**Le sénateur Kinsella:** Oui.

**M. Onu:** Sénateur Day?

**Le sénateur Day:** Non.

**M. Onu:** Sénateur Beaudoin?

**Le sénateur Beaudoin:** Oui.

**M. Onu:** Sénateur Ferretti Barth?

**Le sénateur Ferretti Barth:** Non.

**M. Onu:** Sénateur Finnerty?

**Le sénateur Finnerty:** Non.

**M. Onu:** Sénateur Gauthier?

**Le sénateur Gauthier:** Oui.

**M. Onu:** Sénateur Hubley?

**Le sénateur Hubley:** Non.



**Mr. Onu:** Senator Mahovlich?

**Senator Mahovlich:** Nay.

**Mr. Onu:** Senator Oliver?

**Senator Oliver:** Yea.

**Mr. Onu:** Senator Wiebe?

**Senator Wiebe:** Nay.

**Mr. Onu:** In favour 4, against 6 and one abstention.

**The Chairman:** I declare the amendment lost.

[Translation]

**The Chairman:** Senator Gauthier, you have a fourth draft amendment.

**Senator Gauthier:** The last amendment I will move with regard to official languages deals with section 77, on page 142. When the commission proposes an appointment, it is responsible for that.

I move an amendment to page 142, paragraph 77(1)(c), regarding cases where the commission proceeds to make an internal appointment. Let me add this — a complaint can be made on the following grounds:

(d) the failure of the Commission to communicate the advertised appointment process in both official languages, as required by subsection 33(2).

An appointment can be made in a given region and a public servant might feel that his rights have been violated because the appointment did not take into account the grounds for challenge found in section 77. Public servants must be protected and the bill must specify all grounds for complaints, including the failure to communicate any internal appointment process in both official languages. I think that this is a serious matter, because some people are unjustly excluded.

I would like to ensure that these grounds be considered serious enough for the commission to hand down decisions about them. I do not know if I have been sufficiently clear.

**The Chairman:** Senator Gauthier, when you speak of the failure of the commission to communicate the internal appointment process in both official languages, as required by subsection 33(2), are you talking about an amendment that refers to the draft amendment that was already debated by this committee this evening? If so, the draft amendment has already been disposed of by now. Is this possible?

[English]

It is a consequential amendment to an amendment that has been defeated, I think.

**Senator Gauthier:** If you do not try, you do not get it.

**M. Onu:** Sénateur Mahovlich?

**Le sénateur Mahovlich:** Non.

**M. Onu:** Sénateur Oliver?

**Le sénateur Oliver:** Oui.

**M. Onu:** Sénateur Wiebe?

**Le sénateur Wiebe:** Non.

**M. Onu:** Quatre pour, six contre et une abstention.

**Le président:** Je déclare l'amendement rejeté.

[Français]

**Le président:** Sénateur Gauthier, vous avez un quatrième projet d'amendement.

**Le sénateur Gauthier:** Le dernier amendement que je vais proposer sur les langues officielles traite de l'article 77, à la page 142. Lorsque la Commission fait une proposition de nomination, c'est elle qui en est responsable.

L'amendement que je propose, à la page 142, l'alinéa 77(1)c), concerne les cas où la Commission fait une nomination interne dans le cadre d'un processus. J'aimerais ajouter ceci — ce sont les raisons pour lesquelles une plainte peut être entendue:

d) omission de la part de la Commission de communiquer le processus de nomination interne dans les deux langues officielles, en contravention du paragraphe 33(2).

Une nomination peut se faire dans une région du pays et il peut arriver qu'un fonctionnaire se sente lésé dans ses droits parce que la nomination n'a pas tenu compte des motifs de plainte élaborés à l'article 77. Il faut protéger les fonctionnaires en spécifiant, dans le projet de loi, tous les motifs de plainte, dont l'omission de communiquer le processus de nomination interne dans les deux langues officielles. D'après moi c'est sérieux, cela exclut des gens et ce n'est pas correct.

Je voudrais m'assurer que cette cause soit un motif assez sérieux pour pouvoir demander à la Commission de prendre des décisions. Je ne sais pas si j'ai été assez clair.

**Le président:** Sénateur Gauthier, lorsque vous parlez de l'omission de la part de la Commission de communiquer le processus de nomination interne dans les deux langues officielles, en contravention du paragraphe 33(2), est-ce qu'il s'agit d'un amendement qui fait allusion au projet d'amendement, qui a déjà été débattu par ce comité ce soir? Si oui, le projet d'amendement est lettre morte déjà. Est-ce possible?

[Traduction]

Il s'agit d'un amendement qui découle d'un amendement qui a été rejeté, je crois.

**Le sénateur Gauthier:** Qui ne risque rien n'a rien.

**The Chairman:** We are trying to be helpful here, senator. I note that on page 142, complaints to tribunal, if you look at 77(1)(c), it speaks of "the failure of the commission to assess the complainant in the official language of his or her choice as required by subsection 37(1)." I will now look for subsection 37(1).

Well that is interesting. Perhaps we can be helpful here. Proposed section 37(1) says that "an examination or interview, when conducted for the purpose of assessing qualifications ... shall be conducted in English or French or both at the option of the candidate." Proposed subsection (2) further states "an examination or interview, when conducted for the purpose of assessing the qualifications of the candidate in the knowledge and use of English or French or both, or of a third language, shall be conducted in that language or those languages."

No, I do not think so. I think your amendment is out of order. I am afraid I cannot save your amendment, senator.

**Senator Gauthier:** I will rest my case.

**The Chairman:** He rests his case; as does the Chair.

**Senator Beaudoin:** What is the situation?

**The Chairman:** The situation is that he had an amendment that truly was consequential upon passage of a previous amendment that he had proposed. Unfortunately, his previous amendment was defeated, so the consequential amendment is not in order. It is not applicable.

[Translation]

**Senator Day:** I applaud you for your efforts, Senator Gauthier.

[English]

**The Chairman:** Let me see where we go from here. I will turn to Senator Kinsella. If I am well informed — and I trust I am — you have four amendments on whistle-blowing; you have one main amendment and three that appear to be consequential amendments. Is that the case?

**Senator Kinsella:** That is correct, Chair. The main motion would be speaking to clause 2 on page 99 of the bill. This amendment, which can be circulated to honourable senators by the clerk, would add a new part, 2.1, to provide for disclosure by public servants of wrongdoing in the public service.

The wording of this amendment to this main motion and, should this motion be carried, the three consequential motions I would make would have us exactly where we were with Bill S-11 and where we are with Bill S-6. Honourable senators will recall Bill S-11 was unanimously passed by this very committee and reported to the Senate on Wednesday, March 28, 2001. I wish to place on the record that the Senate adopted Bill S-6. The entire Senate adopted the report from this committee.

**Le président:** Sénateur, j'essaie d'être utile ici. Je me rapporte à la page 142 du projet de loi, Plaintes devant le Tribunal, et l'alinéa 77(1)c) dispose que «omission de la part de la Commission d'évaluer le plaignant dans la langue officielle de son choix, en contravention du paragraphe 37(1).» Je me reporte au paragraphe 37(1).

Eh bien c'est intéressant. Peut-être pouvons-nous aider ici. Le paragraphe 37(1) proposé dispose que «les examens ou entrevues, lorsqu'ils ont pour objet d'évaluer les qualifications... se tiennent en français ou en anglais, ou dans les deux langues, au choix du candidat.» Le paragraphe (2) proposé dispose ensuite dispose que «si les examens ou entrevues ont pour objet d'apprécier dans quelle mesure le candidat connaît et utilise soit le français soit l'anglais, ces deux langues ou une troisième langue, ils se tiennent dans la ou les langues en question.»

Non, je ne pense pas. Je crois que votre amendement est irrecevable. Malheureusement, je ne peux pas l'accepter, sénateur.

**Le sénateur Gauthier:** J'ai terminé mon argumentation.

**Le président:** Il a terminé, et moi aussi.

**Le sénateur Gauthier:** Où en sommes-nous?

**Le président:** L'amendement du sénateur Gauthier était consécutive à l'adoption d'un amendement qu'il avait proposé précédemment. Malheureusement, son amendement précédent a été rejeté, et l'amendement consécutive n'est donc pas recevable.

[Français]

**Le sénateur Day:** Je voudrais saluer vos efforts, sénateur Gauthier.

[Traduction]

**Le président:** Passons maintenant à la suite. Je vais donner la parole au sénateur Kinsella. Si je suis bien renseigné — et je suis convaincu de l'être — vous avez quatre amendements sur les dénonciateurs; il y a un amendement principal, et trois autres, qui semblent être consécutifs. Est-ce bien cela?

**Le sénateur Kinsella:** C'est exact, monsieur le président. La motion principale concerne l'article 2, à la page 99 du projet de loi. Cet amendement, que le greffier va distribuer aux honorables députés, a pour objet d'ajouter au projet de loi une nouvelle partie 2.1 qui prévoit la divulgation, par les fonctionnaires, des abus constatés dans la fonction publique.

Le libellé de cet amendement et, s'il est adopté, des trois amendements consécutifs a pour effet de nous replacer dans la situation où nous étions avec le projet de loi S-11 et dans celle où nous sommes avec le projet de loi S-6. Les honorables sénateurs se souviennent que notre comité a adopté à l'unanimité le projet de loi S-11, qu'il a renvoyé au Sénat le mercredi 28 mars 2001. Je tiens à rappeler publiquement que le Sénat a adopté le projet de loi S-6. La Chambre haute a adopté le rapport de notre comité.



What I would be moving as a main amendment and the three consequential amendments will place us exactly where we were when this committee adopted the whistle-blowing bill that we had before us, with our committee report adopted unanimously by the committee and sent to the Senate. The Senate adopted it, and it was at third reading when the House prorogued.

Honourable senators, the report of the committee was the fourth report. It is dated Wednesday, March 28, 2001. Honourable senators will recall that the committee, with members from both sides, offered amendments to the bill that had been before us. Those amendments were accepted and the bill, as amended, constituted the unanimous report of this committee and went back to the house. The house adopted it.

That is where we were. One might ask some interesting procedural questions in terms of a legislative committee having dealt with a bill, adopting it unanimously and then having that report adopted by the chamber itself with bill then sent to third reading by the chamber. The procedural issue is that when a matter has been adopted by the house, the binding force of the standing order depends on the desire of the house. That decision, once taken to be annulled, would require in principle some *actus contraries*. Not adopting what we already adopted would clearly be an *actus contrarius*, and Rules of the Senate require that such a vote would require a two-thirds majority.

Therefore, for the amendments that I will propose to be rejected, when it is clear that many members of this committee seem to be instructed to vote against even benign amendments, as a matter of procedure it will require — and we still have the numbers — a two-thirds majority to reject these amendments given that this committee has already adopted these measures.

**The Chairman:** Honourable senators, is there a comment on the procedural point raised by Senator Kinsella?

**Senator Day:** I understand that we do have the reference on my colleague's bill, and in beginning my comments, I would like to acknowledge Senator Kinsella's leadership in this particular area of integrity and, as we are wont to describe it sometimes in English, whistle-blowing and whistle-blowing legislation. We appreciate the leadership that he has shown in that area.

I do not accept his point. We are dealing with Bill C-25 here. We are not dealing with my colleague's bill, and I do not accept the procedural impediment that he describes.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** I am in favour of the whistleblower principle. I believe that the amendments that have been moved and considered are adequate.

Whistleblowing is a very delicate matter, but it is justifiable. We are limited by the procedure and our way of proceeding is, in my opinion, satisfactory.

Les propositions que je formule dans l'amendement principal et dans les trois amendements consécutifs ont pour effet de nous replacer exactement dans la situation où nous nous trouvions lorsque ce comité a adopté le projet de loi sur les dénonciateurs qui avait été soumis, et lorsque notre rapport a été adopté à l'unanimité et renvoyé au Sénat. Le Sénat l'a adopté et il en était à la troisième lecture lorsque la Chambre s'est prorogée.

Honorables sénateurs, le rapport en question était le quatrième rapport du comité. Il est daté du mercredi 28 mars 2001. Vous vous souvenez que les membres de notre comité présentant les deux côtés ont proposé des amendements au projet de loi qui nous était soumis. Ces amendements ont été adoptés et le projet de loi modifié a fait l'objet du rapport unanime que ce comité a envoyé à la Chambre haute, qui l'a adopté.

Voilà où nous en étions. Une situation dans laquelle un comité législatif adopte unanimement un projet de loi après l'avoir étudié, où la Chambre haute adopte le rapport du comité et envoie le projet de loi en troisième lecture à la Chambre des communes soulève d'intéressantes questions de procédure. En effet, lorsqu'une mesure a été adoptée par la Chambre haute, le caractère obligatoire du Règlement dépend de la volonté de cette Chambre. Pour annuler sa décision une fois qu'elle est prise, il faut en principe un *actus contraries*. Le rejet d'une mesure que nous avons déjà adoptée constituerait manifestement un *actus contrarius*, et le Règlement du Sénat exige pour un tel vote une majorité des deux tiers.

Par conséquent, pour rejeter les amendements que je propose, dans la mesure où bon nombre de membres de ce comité semblent avoir reçu pour consigne de voter contre les amendements même les plus anodins, il faudra, selon les règles de la procédure, une majorité des deux tiers, puisque le comité a déjà adopté ces mesures.

**Le président:** Honorables sénateurs, avez-vous des observations à formuler sur la question de procédure exposée par le sénateur Kinsella?

**Le sénateur Day:** Je comprends la référence au projet de loi de mon collègue, et je voudrais dire d'emblée que je tiens à saluer le sens de l'initiative manifesté par le sénateur Kinsella dans ce domaine où il est question de l'intégrité des dénonciateurs. Nous apprécions tous sa démarche.

Mais je ne peux pas accepter son argumentation. Nous traitons ici du projet de loi C-25, et pas du projet de loi de mon collègue. Je ne peux pas accepter les contraintes de procédure qu'il vient d'exposer.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis pour le principe de la délation. Je pense que les amendements qui sont proposés et considérés sont adéquats.

Le système de délation est très délicat, mais cela se justifie. On est restreint à la procédure et notre façon de procéder me satisfait.

[English]

**Senator Mahovlich:** I thought we all agreed that the whistleblowing is a separate thing for which there will be more study. It was not going to be put in Bill C-25. That was my understanding and now we are wasting time here with this. It was decided. We listened to all those witnesses and it was very complicated and we were going to do it separately. There was going to be a separate study.

**The Chairman:** On the procedural point, first, the amendment itself is in order. The chair has no difficulty with that.

**Senator Day:** It is in order to be dealt with.

**The Chairman:** Yes, the amendment is in order. The issue of whistleblowing and so forth was opened up by the House of Commons committee, which passed an amendment on this matter, so there is no difficulty with presenting the amendment to the committee.

On the procedural point raised by Senator Kinsella, it certainly is an *actus contrarius*.

As Senator Kinsella has pointed out, that Bill S-11 got through second reading committee, and to third reading but was never voted at third reading. Since that time, there has been a prorogation — in fact, I believe it was a dissolution — and we are in a new Parliament. What Senator Kinsella is doing with this bill, in effect, is what governments and parliamentarians often do after a dissolution or prorogation. They are reintroducing a bill that was on the order paper at the time of the prorogation. So far as this amendment is concerned and so far as his original bill is concerned, this committee is addressing it in, if I may, employ another Latin term, *ab initio* or *de novo*. I do not accept that anything more than a simple majority will be needed either to pass or to defeat this amendment.

**Senator Kinsella:** Thank you, chair, for your ruling. I will continue to speak on the main amendment that I will propose, and then, if it is carried, three subsequent amendments, the point having been made this committee has already accepted this model.

I would like to place on the record a letter from the Prime Minister, Mr. Chrétien, dated June 11, 1993. Mr. Chrétien, at the time the Leader of the Opposition — the letterhead is the House of Commons, Leader of the Opposition — writes in his letter to Mr. Daryl Bean, national president of the Public Service Alliance of Canada, “A Liberal government would introduce whistleblowing legislation in the next Parliament.”

I just place that on the record, copies of which are in the records of this committee because we made reference to it in committee the other day. Honourable senators should know that the current Prime Minister promised that there would be whistleblowing legislation 10 years ago. This is an excellent opportunity to provide in this bill.

[Traduction]

**Le sénateur Mahovlich:** Nous avons convenu, me semble-t-il, que les dénonciateurs constituaient un sujet distinct qui doit faire l'objet d'une autre étude. Il n'était pas censé s'ajouter au projet de loi C-25. C'est du moins ce que j'avais cru comprendre, et nous sommes donc en train de perdre notre temps. La décision avait été prise. Nous avons entendu tous ces témoins, le sujet est très complexe et nous devons le traiter à part. Il devait y avoir une étude distincte.

**Le président:** En procédure, tout d'abord, l'amendement est recevable. Il ne pose pas de problème à la présidence.

**Le sénateur Day:** Il est recevable et on peut l'étudier.

**Le président:** Oui, l'amendement est recevable. Le sujet des dénonciateurs a été soulevé par le comité de la Chambre des communes, qui lui a consacré un amendement, et la présentation de l'amendement du sénateur Kinsella au comité ne pose donc pas de problème.

Sur l'argument de procédure soulevé par le sénateur Kinsella, il y a effectivement un *actus contrarius*.

Comme l'a dit le sénateur Kinsella, le projet de loi S-11 a franchi l'étape de la deuxième lecture, de l'étude en comité et de la troisième lecture, mais il n'a pas été mis aux voix en troisième lecture. Depuis lors, il y a eu prorogation — en fait, je crois que c'était une dissolution, et nous avons actuellement une nouvelle législature. Le sénateur Kinsella fait ce que font souvent les gouvernements et les parlementaires après une dissolution ou une prorogation. Ils présentent de nouveau un projet de loi identique à celui qui était inscrit au *Feuilleton* au moment de la prorogation. En ce qui concerne l'amendement et le projet de loi initial, notre comité les aborde — si vous me permettez l'expression latine — *ab initio* ou *de novo*. Je n'accepte pas qu'on impose autre chose qu'une majorité simple pour adopter ou pour rejeter cet amendement.

**Le sénateur Kinsella:** Merci de votre décision, monsieur le président. Je vais poursuivre mon argumentation sur mon amendement principal et, s'il est adopté, sur les trois amendements consécutifs, ayant déjà signalé que ce modèle a été précédemment accepté par le comité.

J'aimerais faire publiquement référence à une lettre du premier ministre, M. Chrétien, datée du 11 juin 1993. M. Chrétien, qui était à l'époque leader de l'opposition — la lettre porte l'en-tête du leader de l'opposition à la Chambre des communes — a adressé cette lettre à M. Daryl Bean, président national de l'Alliance de la fonction publique du Canada: «Un gouvernement libéral présentera un projet de loi sur les dénonciateurs au cours de la prochaine législature.»

Je tiens à le rappeler publiquement; cette lettre figure déjà dans les procès-verbaux du comité, puisque nous y avons fait référence en comité l'autre jour. Les honorables sénateurs doivent savoir que l'actuel premier ministre a promis un projet de loi sur les dénonciateurs il y a 10 ans. Nous avons aujourd'hui l'occasion de l'intégrer au projet de loi C-25.



The House of Commons seized themselves of this issue, as the chair has pointed out, by opening up the whistle-blowing issue at this time. It would have been negligent on my part to have not responded. What they were proposing in the House of Commons is now in the bill. To use a Disneyland expression, it is a "Mickey-mouse" kind of whistleblowing thing. It does nothing.

We in this committee have done serious work on this issue. In fact, we have been studying it for some three years and we had a bill adopted. I felt it incumbent upon me to bring forward, by way of amendment — without changing a dot over an I or a crossed T — exactly what we had adopted and what the Senate had adopted.

Notwithstanding that I am the least political of all the senators, I understand that from time to time pressures are brought to bear. Ministers do not want to have amendments made to their legislation. Clearly, with the results that met Senator Gauthier's amendments, it is not surprising for the observer to come to the conclusion that people are under marching orders. This amendment probably will not find much favour as well.

Therefore, I will move only my main amendment. If that carries, I will then move the subsequent one. Otherwise, the package does not come together. I do not want to waste honourable senators' time.

Understanding that this is my first substantive motion, I will move:

That Bill C-25 be amended in clause 2, on page 99, by adding after line 8 the following:

#### PART 2.1

#### PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS

##### Definitions

**238.1** The following definitions apply in this Part.

"Commissioner" means the commissioner of the Public Service Commission who has been designated as Public Interest Commissioner under section 238.3.

"employee" has the same meaning as in Part 2.

"law in force in Canada" means a provision of an Act of Parliament or of the legislature of a province or an instrument issued under the authority of such an Act that is in force the relevant time.

"minister" means a member of the Queen's Privy Council for Canada who holds office as a minister of the Crown.

"wrongful act or omission" means an act or omission that is:

- (a) an offence against a law in force in Canada;
- (b) likely to cause a significant waste of public money;

La Chambre des communes s'est saisie de la question, comme l'a indiqué le président, en abordant à l'époque le sujet des dénonciateurs. J'aurais fait preuve de négligence en n'y réagissant pas. Ce qu'on a alors proposé à la Chambre des communes figure maintenant dans le projet de loi. Pour reprendre une expression du monde de Disney, c'est une mesure à la «Mickey-mouse» sur les dénonciateurs. Elle n'a aucun effet.

Quant à nous, nous avons travaillé sérieusement sur la question au sein de ce comité. Nous l'avons étudiée pendant trois ans et nous avons adopté un projet de loi. J'ai estimé qu'il m'incombait de présenter sous forme d'amendement, sans y changer un iota, des mesures rigoureusement identiques à celles adoptées par nous-mêmes et par le Sénat en 2001.

Bien qu'étant moi-même le sénateur le plus politique, je sais qu'il arrive que des pressions soient exercées. Les ministres n'aiment pas qu'on amende leurs projets de loi. Quand on voit le sort réservé aux amendements du sénateur Gauthier, il ne faut pas s'étonner que certaines en viennent à la conclusion que les parlementaires ont reçu des consignes. Le sort réservé à mon amendement ne sera sans doute guère plus favorable.

Je ne vais donc présenter que mon amendement principal. S'il est adopté, je présenterai ensuite les amendements consécutifs. Sinon, ma démarche ne sera pas complète. Je ne veux pas faire perdre leur temps aux honorables sénateurs.

Étant entendu qu'il s'agit de ma première de fond, je propose:

Que le projet de loi-25 soit modifié, à l'article 2, à la page 99, par adjonction, après la ligne 7, de ce qui suit:

#### PARTIE 2.1

#### PROTECTION DES DÉNONCIATEURS

##### Définitions

**238.1** Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

«commissaire» Le commissaire de la Commission de la fonction publique désigné à titre de Commissaire à l'intérêt public en vertu de l'article 238.3

«fonctionnaire» S'entend au sens de la partie 2.

«loi en vigueur au Canada» Une disposition d'une loi fédérale ou provinciale ou de tout texte réglementaire d'application de celle-ci.

«ministre» Un membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada qui exerce les fonctions de ministre.

«abus» ou «omission» Acte ou omission ayant l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes:

- a) il constitue une infraction à une loi en vigueur au Canada;
- b) il risque d'entraîner un gaspillage considérable de fonds publics;

(c) likely to endanger public health or safety or the environment;

(d) a significant breach of an established public policy or of a directive in the written record of the public service; or

(e) one of gross mismanagement or an abuse of authority.

#### Purpose

##### 238.2 The purpose of this Part is

(a) to provide for the education of persons working in the public service on ethical practices in the workplace and the promotion of the observance of these practices;

(b) to protect the public interest by providing a means for employees of the public service to make allegations, in confidence, of wrongful acts or omissions in the workplace, to an independent Commissioner who will investigate them and seek to have the situation dealt with, and who will report to Parliament in respect of problems that are confirmed but have not been dealt with; and

(c) to protect employees of the public service from retaliation for having made or for proposing to make, in good faith and on the basis of reasonable belief, allegations of wrongdoing in the workplace.

#### Public Interest Commissioner

##### Designation

**238.3(1)** the Governor in Council shall designate one of the commissioners of the Public Service Commission to serve as Public Interest Commissioner.

##### Part of role of Commission

(2) The role of the Public Interest Commissioner is a part of the function of the Public Service Commission.

##### Powers

(3) The Commissioner may exercise the powers of office of a commissioner of the Public Service Commission for the purposes of this Part.

**238.4(1)** Subject to section 238.9, the Commissioner may make public any information that comes to the attention of the Commissioner as a result of the performance or exercise of the Commissioner's duties or powers under this Part if, in the Commissioner's opinion, it is in the public interest to do so.

##### Disclosure of necessary information

(2) The Commissioner may disclose, or may authorize any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner to disclose, information that, in the Commissioner's opinion, is necessary to.

(c) il risque de compromettre soit la santé publique, soit la sécurité, soit l'environnement;

(d) il constitue un manquement à une politique ou à une directive publique et confirmée dans les documents de la fonction publique;

(e) il constitue un cas flagrant de mauvaise gestion ou d'abus de pouvoir.

#### Objet

##### 238.2 La présente partie a pour objet:

(a) d'assurer la sensibilisation des personnes travaillant dans la fonction publique aux pratiques conformes à l'éthique en milieu de travail et d'encourager le respect de ces pratiques;

(b) de protéger l'intérêt public en instituant un mécanisme pour permettre aux fonctionnaires de la fonction publique de dénoncer en toute confidentialité des abus ou omissions dans le lieu de travail à un commissaire indépendant qui pourra mener des enquêtes à leur sujet, assurer le suivi nécessaire et faire rapport au Parlement relativement à toute irrégularité vérifiée et non corrigée;

(c) de protéger ces fonctionnaires contre des mesures de représailles pour avoir dénoncé de bonne foi — ou d'avoir l'intention de le faire —, pour des motifs raisonnables, des conduites répréhensibles au sein du lieu de travail.

#### Commissaire à l'intérêt public

##### Désignation

**238.3 (1)** Le gouverneur en conseil désigne l'un des commissaires de la Commission de la fonction publique pour agir à titre de Commissaire à l'intérêt public.

##### Mandat

(2) Le mandat du Commissaire s'inscrit dans le mandat de la Commission de la fonction publique.

##### Pouvoirs

(3) Le commissaire peut exercer les pouvoirs conférés à un commissaire de la Commission de la fonction publique pour l'application de la présente loi.

**238.4(1)** Sous réserve de l'article 238.9, s'il estime que l'intérêt public le justifie, le commissaire peut rendre publics les renseignements dont il prend connaissance dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés par la présente partie.

##### Divulguation de renseignements nécessaires

(2) Le commissaire peut divulguer, ou autoriser les personnes agissant en son nom ou sous son autorité à divulguer, les renseignements qui, à son avis, sont nécessaires:



- (a) conduct an investigation under this Part; or
- (b) establish the grounds for findings or recommendations contained in any report made under this Part.

#### Disclosure in the course of proceedings

(3) The Commissioner may disclose, or may authorize any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner to disclose, information necessary to assist

- (a) a prosecution for an offence under section 238.20; or
- (b) a prosecution for an offence under section 131 of the Criminal Code (perjury) in respect of a statement made under this Part.

#### Disclosure of offence

(4) The Commissioner may disclose to the Attorney General of Canada or of a province, as the case may be, information relating to the commission of an offence against any law in force in Canada that comes to the attention of the Commissioner as a result of the performance or exercise of the Commissioner's duties or exercise of the commissioners duties or powers under this Part if, in the commissioner's opinion there is evidence of an offence.

#### Not competent witness

**238.5** The Commissioner or person acting on behalf or under the direction of the Commissioner is not a competent witness in respect of any matter that comes to their knowledge as a result of the performance or exercise of the Commissioner's duties or powers under this Part in any proceeding other than

- (a) a prosecution for an offence under section 238.20; or
- (b) a prosecution for an offence under section 131 of the Criminal Code (perjury) in respect of a statement made under this Part.

#### Protection of Commissioner

**238.6(1)** No criminal or civil proceedings lie against the Commissioner, or against any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner, for anything done, reported or said in good faith as a result of the performance or exercise or purported performance or exercise of the Commissioner's duties or powers under this Part.

#### Libel or slander

(2) For the purposes of any law relating to libel or slander,

- (a) anything said, any information supplied or any record or thing produced in good faith and on the basis of reasonable belief in the course of an investigation carried out by or on behalf of the Commissioner under this Part is privileged; and

a) soit pour mener une enquête prévue par la présente partie;

b) soit pour motiver les conclusions et recommandations contenues dans les rapports prévus par la présente partie.

#### Divulgence dans le cadre de poursuites

(3) Le commissaire peut divulguer, ou autoriser les personnes agissant en son nom ou sous son autorité à divulguer, des renseignements nécessaires dans le cadre de procédures intentées:

a) soit pour infraction à l'article 238.20;

b) soit pour infraction à l'article 131 du Code criminel (parjure) se rapportant à une déclaration faite en vertu de la présente partie.

#### Dénonciation autorisée

(4) Dans les cas où, à son avis, il existe des éléments de preuve touchant la perpétration d'une infraction à une loi en vigueur au Canada, le commissaire peut faire part au procureur général du Canada ou d'une province, selon le cas, des renseignements dont il prend connaissance dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés en vertu de la présente partie.

#### Habilité à témoigner.

**238.5** En ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés en vertu de la présente partie, le commissaire ou les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité n'ont qualité pour témoigner que dans les procédures intentées:

a) soit pour infraction à l'article 238.20;

b) soit pour infraction à l'article 131 du Code criminel (parjure) se rapportant à une déclaration faite en vertu de la présente partie.

#### Immunité du commissaire

**238.6 (1)** Le commissaire et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité bénéficient de l'immunité en matière civile ou pénale pour les actes accomplis, les rapports établis et les paroles prononcées de bonne foi dans l'exercice effectif ou censé tel des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés par la présente partie.

#### Diffamation

(2) Ne peuvent donner lieu à des poursuites pour diffamation verbale ou écrite:

- a) les paroles prononcées, les renseignements fournis ou les pièces produites de bonne foi et pour des motifs raisonnables au cours d'une enquête menée par le commissaire ou en son nom dans le cadre de la présente partie;

(b) any report made in good faith by the Commissioner under this Part and any fair and accurate account of the report made in good faith for the purpose of news reporting is privileged.

#### Education

#### Dissemination

**238.7** The Commissioner shall promote ethical practices in the public service and a positive environment for giving notice of wrongdoing, by disseminating knowledge of this Part and information about its purposes and processes and by such other means as seem fit to the Commissioner.

#### Notice of Wrongful Act or Omission

#### Notice by employee

**238.8(1)** An employee who has reasonable grounds to believe that another person working for the public service or in the public service workplace has committed or intends to commit a wrongful act or omission

(a) may file with the Commissioner a written notice of allegation; and

(b) may request that their identity be kept confidential with respect to the notice.

#### Form and content

(2) A notice under subsection (1) shall identify,

(a) the employee making the allegation, and be signed by that person;

(b) the person against whom the allegation is being made; and

(c) the grounds on which the employee believes that the act or omission is wrongful and has been or will be committed, giving the particulars that are known to the employee and the reasons and the grounds on which the employee believes the particulars to be true.

#### No breach of oath

(3) A notice by an employee to the Commissioner under subsection (1), given in good faith and on the basis of reasonable belief, is not a breach of any oath of office or loyalty or secrecy taken by the employee and, subject to subsection (4), is not a breach of duty.

#### Solicitor-client privilege

(4) No employee, in giving notice under subject section (1), may violate any law in force in Canada or rule of law protecting privileged communications as between solicitor and client, unless the employee has reasonable grounds to believe there is a significant threat to public health or safety.

b) les rapports établis de bonne foi par le commissaire dans le cadre de la présente partie, ainsi que les comptes rendus qui en sont faits de bonne foi par la presse.

#### Sensibilisation

#### Diffusion de l'information

**238.7** Le commissaire doit encourager dans la fonction publique des pratiques conformes à l'éthique et un environnement favorable à la dénonciation des conduites répréhensibles, par la diffusion d'information relative à la présente partie, à son objet et à son processus d'application, ainsi que par tout autre moyen qui lui semble approprié.

#### Dénonciation

#### Dénonciation d'un fonctionnaire

**238.8 (1)** Le fonctionnaire qui a des motifs raisonnables de croire qu'une autre personne au service de la fonction publique ou au sein du lieu de travail de la fonction publique a commis ou s'apprête à commettre un abus ou une omission peut:

a) présenter une dénonciation écrite au commissaire;

b) demander que la confidentialité de son identité soit assurée relativement à la dénonciation.

#### Forme et contenu

(2) La dénonciation précise:

a) l'identité du fonctionnaire qui en est l'auteur, attestée par sa signature;

b) l'identité de la personne qui en fait l'objet;

c) les motifs que le fonctionnaire a de croire qu'un abus ou une omission a été commis ou est sur le point de l'être, les détails connus de lui ainsi que les raisons et les motifs qui lui font croire à la véracité de ces détails.

#### Violation du serment

(3) La dénonciation présentée au commissaire conformément au paragraphe (1), si elle est faite de bonne foi et pour des motifs raisonnables, ne constitue pas une violation du serment professionnel ou du serment de secret souscrit par le fonctionnaire et, sous réserve du paragraphe 4, ne constitue pas un manquement à son devoir.

#### Secret professionnel de l'avocat

(4) Le fonctionnaire ne peut, lorsqu'il fait une dénonciation conformément au paragraphe (1), violer une loi en vigueur au Canada ou une règle de droit protégeant les communications confidentielles entre un avocat et son client, à moins qu'il n'y ait des motifs raisonnables de croire à l'existence d'une grave menace pour la santé ou la sécurité publiques.



Waiver

(5) An employee who has made a request under paragraph (1)(b) may waive the request or any resulting right to confidentiality, in writing, at any time.

Rejected notice

(6) Where the Commissioner is not able or willing to give an assurance of confidentiality in response to a request made under paragraph (1)(b), the Commissioner may reject the notice and take no further action on it, but shall keep it confidential.

Confidentiality

**238.9** Subject to subsection 238.11(5) and any other obligation of the Commissioner under this Part or any law in force in Canada, the Commissioner shall keep confidential the identity of an employee who has filed a notice with the Commissioner under subsection 238.8(1) and to whom the Commissioner has given an assurance that, subject to this Part, their identity will be kept confidential.

Initial review

**238.10** On receiving a notice under subsection 238.8(1), the Commissioner shall review it, may ask the employee for further information and may make such further inquiries as, in the opinion of the Commissioner, may be necessary.

Rejected notices

**238.11(1)** The Commissioner shall reject and take no further action on a notice given under subsection 238.8(1), if the Commissioner makes a preliminary determination that the notice

- (a) is trivial, frivolous or vexatious;
- (b) fails to allege or give adequate particulars of a wrongful act or omission;
- (c) breaches subsection 238.8(4); or
- (d) was not given in good faith or on the basis of reasonable belief.

False statements

(2) The Commissioner may determine that a notice that contains a statement that the employee knew to be false or misleading at the time it was made was not given in good faith.

Mistaken facts

(3) The Commissioner shall not determine that a notice was not given in good faith for the sole reason that it contains mistaken facts unless the Commissioner has grounds to believe that there was adequate opportunity for the employee to discover the mistake.

Renonciation

(5) Le fonctionnaire peut renoncer par écrit à tout moment à la demande faite en vertu de l'alinéa (1)b) ainsi qu'au droit à l'anonymat qui en résulte, le cas échéant.

Rejet de la dénonciation

(6) Si le commissaire ne peut ou n'entend pas donner l'assurance d'anonymat à la suite de la demande faite en vertu de l'alinéa (1)b), il peut rejeter la dénonciation et clore le dossier, mais doit le tenir confidentiel.

Caractère confidentiel

**238.9** Sous réserve du paragraphe 238.11(5) et de toute autre obligation que lui impose la présente partie ou toute autre loi en vigueur au Canada, le commissaire est tenu de garder confidentielle l'identité du fonctionnaire qui lui a présenté une dénonciation conformément au paragraphe 238.8(1), auquel il a donné, sous réserve de la présente partie, l'assurance de l'anonymat.

Examen initial

**238.10** Sur réception de la dénonciation, le commissaire l'examine et peut demander des renseignements additionnels au fonctionnaire qui la lui a présentée et procéder à toute autre forme d'enquête qu'il estime nécessaire.

Rejet de la dénonciation

**238.11(1)** Le commissaire rejette la dénonciation et clôt le dossier de l'affaire si, après un examen préliminaire, il détermine, selon le cas:

- a) qu'elle est vexatoire ou que l'objet en est trivial ou frivole;
- b) qu'elle ne représente pas une allégation d'abus ou d'omission ou ne donne pas de détails suffisants au sujet d'un abus ou d'une omission;
- c) qu'elle contrevient au paragraphe 238.8(4);
- d) qu'elle n'a pas été faite de bonne foi ou pour des motifs raisonnables.

Déclaration fausse ou trompeuse

(2) Si la dénonciation d'un fonctionnaire comporte des déclarations que ce dernier savait fausses ou trompeuses au moment où il les a faites, le commissaire peut conclure que la dénonciation n'a pas été faite de bonne foi.

Erreur de fait

(3) Le commissaire ne peut conclure qu'une dénonciation n'a pas été faite de bonne foi pour le seul motif qu'elle est fondée sur une erreur de fait, sauf s'il a des motifs de croire que le fonctionnaire a eu une possibilité suffisante de découvrir l'erreur.

**Report**

(4) Where the Commissioner has made a determination under subsection (1), the Commissioner shall, in writing and on a timely basis, advise the employee who gave notice under subsection 238.8(1) of that determination.

**Report to official and minister**

(5) Where the Commissioner determines under subsection (1) that a notice was given in breach of subsection 238.8(4) or was not given in good faith and on the basis of reasonable belief, the Commissioner may advise

- (a) the person against whom the allegation was made, and
- (b) the minister responsible for the employee who gave the notice of the matters alleged and the identity of the employee.

**Valid notice**

**238.12(1)** The Commissioner shall accept a notice given under subsection 238.8(1) where the Commissioner determines that the notice

- (a) is not trivial, frivolous or vexatious;
- (b) alleges and gives adequate particulars of a wrongful act or omission;
- (c) does not breach subject section 238.8(4); and
- (d) was given in good faith and on the basis of reasonable belief.

**Report to employee**

(2) Where the Commissioner has made a determination under subsection (1), the Commissioner shall, in writing, and on a timely basis, advise the employee who gave notice under subsection 238.8(1) of that determination.

**Investigation and Report****Investigation**

**238.13(1)** The Commissioner shall investigate a notice accepted under section 238.12 and, subject to subsection (2), shall prepare a written report of the Commissioner's findings and recommendations.

**Report not required**

(2) The Commissioner is not required to prepare a report if satisfied that

- (a) the employee ought to first exhaust other procedures available to the employee;

**Rapport**

(4) S'il rend une décision conformément au paragraphe (1), le commissaire en informe par écrit, en temps opportun, le fonctionnaire qui a fait la dénonciation.

**Rapport à la personne visée et au ministre**

(5) S'il conclut en vertu du paragraphe (1) que la dénonciation a été faite en violation du paragraphe 238.8(4) ou qu'elle n'a pas été faite de bonne foi et pour des motifs raisonnables, le commissaire peut aviser

- a) la personne qui en fait l'objet,
- b) le ministre responsable du fonctionnaire qui en est l'auteur, des faits allégués et de l'identité du fonctionnaire.

**Dénonciation valide**

**238.12(1)** Le commissaire accepte la dénonciation faite conformément au paragraphe 238.8(1) s'il conclut:

- a) qu'elle n'est pas vexatoire ou que l'objet n'en est pas trivial ou frivole;
- b) qu'elle représente une allégation d'abus ou d'omission et donne des détails suffisants au sujet d'un tel abus ou d'une telle omission;
- c) qu'elle ne contrevient pas au paragraphe 238.8(4);
- d) qu'elle a été faite de bonne foi et pour des motifs raisonnables.

**Rapport au fonctionnaire**

(2) S'il rend une décision conformément au paragraphe (1), le commissaire en informe par écrit, en temps opportun, le fonctionnaire qui a fait la dénonciation.

**Enquête et rapport****Enquête**

**238.13(1)** Le commissaire fait enquête sur la dénonciation qu'il a acceptée conformément à l'article 238.12 et, sous réserve du paragraphe (2), établit un rapport écrit faisant état des conclusions de l'enquête et des recommandations du commissaire.

**Exception**

(2) Il n'est toutefois pas tenu d'établir un tel rapport s'il est convaincu, selon le cas:

- a) que le fonctionnaire devrait épuiser les autres recours internes ou les procédures qui lui sont normalement ouverts;



(b) the matter could more appropriately be dealt with, initially or completely, by means of a procedure provided for under law in force in Canada other than this Part; or

(c) the length of time that has elapsed between the time the wrongful act or omission that is the subject-matter of the notice occurred and the date when the notice was filed is such that a report would not serve a useful purpose.

#### Report to employee

(3) Where the Commissioner has made a determination under subsection (2), the Commissioner shall, in writing and on a timely basis, advise the employee who gave notice under subsection 238.1(1) of that determination.

#### Confidential information

(4) Information related to an investigation is confidential and shall not be disclosed, except in accordance with this Part.

#### Report to minister

(5) The Commissioner shall provide the minister responsible for the employee against whom an allegation has been made, on a timely basis and in no case later than one year after the Commissioner receives the notice, with a copy of the report made under subsection (1).

#### Minister's response

**238.14(1)** A minister who receives a report under subsection 238.13(5) shall consider the matter and respond to the Commissioner.

#### Content of response

(2) The response of a minister under subsection (1) shall specify the action the minister has taken or proposes to take to deal with the Commissioner's report, or that the minister proposes to take no action.

#### Further responses

(3) A minister who, for the purposes of this section, specifies action proposed to be taken shall give such further responses as are requested by the Commissioner until such time as the minister advises that the matter has been dealt with.

#### Emergency public report

**238.15(1)** The Commissioner may require the President of the Treasury Board to cause an emergency report prepared by the Commissioner to be laid before both Houses of Parliament on the next day that the House sits if, in the Commissioner's opinion, it is in the public interest to do so.

b) que la question pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par une loi en vigueur au Canada autre que la présente partie;

c) que la période qui s'est écoulée à compter du moment où l'abus ou l'omission faisant l'objet de la dénonciation a eu lieu jusqu'à la date où la dénonciation a été présentée aurait pour effet de rendre un tel rapport inutile.

#### Rapport au fonctionnaire

(3) S'il rend une décision conforme au paragraphe (2), le commissaire en informe par écrit, en temps opportun, le fonctionnaire qui a fait la dénonciation.

#### Renseignements confidentiels

(4) Les renseignements liés à une enquête sont confidentiels et ne peuvent être communiqués qu'en conformité avec la présente partie.

#### Rapport au ministre

(5) Il envoie, en temps opportun dans l'année qui suit la réception de la dénonciation, une copie du rapport visé au paragraphe (1) au ministre responsable du fonctionnaire qui fait l'objet de la dénonciation.

#### Réponse du ministre

**238.14(1)** Le ministre qui reçoit un rapport en application du paragraphe 238.13(5) examine la question et répond au commissaire.

#### Contenu de la réponse

(2) La réponse du ministre indique soit les mesures qu'il a prises ou entend prendre à l'égard du rapport du commissaire, soit son intention de ne prendre aucune mesure.

#### Suivi supplémentaire

(3) Si le ministre indique, pour l'application du présent article, qu'il entend prendre des mesures, il assure le suivi que lui demande le commissaire jusqu'à ce qu'il informe celui-ci que la situation a été réglée.

#### Rapport public d'urgence

**238.15(1)** Le commissaire peut, s'il le juge dans l'intérêt public, exiger que le président du Conseil du Trésor fasse déposer devant les deux Chambres du Parlement, le prochain jour où siège l'une d'elles, un rapport d'urgence établi par le commissaire.

## Content of report

(2) A report prepared by the Commissioner for the purposes of subsection (1) shall describe the substance of a report made to a minister under subsection 238.13(5) and the minister's response or lack thereof under section 238.14.

## Annual report

**238.16(1)** The Public Service Commission shall include in the annual report to Parliament made pursuant to section 23 of the Public Service Employment Act a statement of activity under this Act prepared by the Commissioner that includes

- (a) a description of the Commissioner's activities under section 238.7;
- (b) the number of notices received pursuant to section 238.8;
- (c) the number of notices rejected pursuant to sections 238.8 and 238.11;
- (d) the number of notices accepted pursuant to section 238.12;
- (e) the number of accepted notices that are still under investigation pursuant to subsection 238.13(5);
- (f) the number of accepted notices that were reported to ministers pursuant to subsection 238.13(5);
- (g) the number of reports to ministers pursuant to subsection 238.13(5) in respect of which action satisfactory to the Commissioner has been taken;
- (h) the number of reports to ministers pursuant to subsection 238.13(5) in respect of which action satisfactory to the Commissioner has not been taken;
- (i) an abstract of the substance of all reports to ministers pursuant to subsection 238.13(5) and the responses of ministers pursuant to section 238.14; and
- (j) where the Commissioner is of the opinion that the public interest would be best served, the substance of an individual report made to a minister pursuant to subsection 238.13(5) and the response or lack thereof of a minister pursuant to section 238.14.

## Annual report

(2) The Public Service Commission may include in the annual report to Parliament made pursuant to section 23 of the Public Service Employment Act an analysis of the administration and operation of this Part and any recommendations with respect to it.

## Contenu du rapport

(2) Un tel rapport décrit la teneur du rapport fait au ministre en vertu du paragraphe 238.13(5) et fait état de la réponse fournie par le ministre en application de l'article 238.14 ou de l'absence d'une telle réponse.

## Rapport annuel

**238.16(1)** La Commission de la fonction publique inclut dans son rapport annuel présenté au Parlement conformément à l'article 23 de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique un relevé, établi par le commissaire, des activités découlant de l'application de la présente partie, où figurent notamment:

- a) la description des activités de celui-ci prévues à l'article 238.7;
- b) le nombre de dénonciations reçues en vertu de l'article 238.8;
- c) le nombre de dénonciations rejetées en vertu des articles 238.8 et 238.11;
- d) le nombre de dénonciations acceptées en vertu de l'article 238.12;
- e) le nombre de dénonciations acceptées qui font encore l'objet d'une enquête aux termes du paragraphe 238.13(1);
- f) le nombre de dénonciations acceptées qui ont fait l'objet d'un rapport à un ministre aux termes du paragraphe 238.13(5);
- g) le nombre de rapports faits aux ministres aux termes du paragraphe 238.13(5) à l'égard desquels ont été prises des mesures satisfaisantes par le commissaire;
- h) le nombre de rapports faits aux ministres aux termes du paragraphe 238.13(5) à l'égard desquels n'ont pas été prises des mesures jugées satisfaisantes par le commissaire;
- i) un sommaire de la teneur de tous les rapports faits aux ministres aux termes du paragraphe 238.13(5) et des réponses fournies par les ministres en application de l'article 238.14;
- j) dans les cas où le commissaire le juge utile dans l'intérêt public, la teneur d'un rapport individuel fait à un ministre en vertu du paragraphe 238.13(5) et la réponse fournie par le ministre en application de l'article 238.14 ou une mention de l'absence d'une telle réponse.

## Rapport annuel

(2) La Commission de la fonction publique peut inclure dans son rapport annuel présenté au Parlement conformément à l'article 23 de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique une analyse de la présente partie et des conséquences de son application, en l'assortissant, le cas échéant, de recommandations à l'égard de celle-ci.



## Prohibitions

## False information

**238.17(1)** No person shall give false information to the Commissioner or to any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner while the Commissioner or person is engaged in the performance or exercise of the Commissioner's duties or powers under this Part.

## Bad faith

(2) No employee shall give a notice under subsection 238.8(1) in bad faith.

## No disciplinary action

**238.18(1)** No person shall take disciplinary action against an employee because

(a) the employee, acting in good faith and on the basis of reasonable belief, has disclosed or stated an intention to disclose to the Commissioner that a person working for the public service or in the public service workplace has committed or intends to commit a wrongful act or omission;

(b) the employee, acting in good faith and on the basis of reasonable belief, has refused or stated an intention to refuse to commit an act or omission the employee believes would be a wrongful act or omission under this Part;

(c) the employee, acting in good faith and on the basis of reasonable belief, has done or stated an intention of doing anything that is required to be done in order to comply with this Part; or

(d) the person believes that the employee will do anything referred to in paragraph (a), (b) or (c).

## Definition

(2) In this section, "disciplinary action" means any action that adversely affects the employee or any term or condition of the employee's employment or adversely affects the employee's opportunity for future employment within or outside the public service, and includes:

- (a) harassment;
- (b) financial penalty;
- (c) affecting seniority;
- (d) suspension or dismissal;
- (e) denial of meaningful work or demotion;
- (f) denial of a benefit of employment;
- (g) refusing to give a reference; or
- (h) any other action that is disadvantageous to the employee.

## Interdictions

## Faux renseignements

**238.17(1)** Il est interdit de communiquer de faux renseignements au commissaire ou à toute personne agissant en son nom ou sous son autorité pendant qu'ils exercent les pouvoirs et fonctions qui sont conférés au commissaire par la présente partie.

## Mauvaise foi

(2) Il est interdit à tout fonctionnaire de faire de mauvaise foi une dénonciation prévue au paragraphe 238.8(1).

## Immunité

**238.18 (1)** Il est interdit à toute personne d'imposer à un fonctionnaire quelque mesure disciplinaire que ce soit du fait que, selon le cas:

a) le fonctionnaire, agissant de bonne foi et pour des motifs raisonnables, a révélé au commissaire ou a fait part de son intention de lui révéler qu'une personne au service de la fonction publique ou au sein du lieu de travail de la fonction publique a commis ou a l'intention de commettre un abus ou une omission;

b) le fonctionnaire, agissant de bonne foi et pour des motifs raisonnables, a refusé ou a fait part de son intention de refuser de commettre un abus ou une omission contraire à la présente partie;

c) le fonctionnaire, agissant de bonne foi et pour des motifs raisonnables, a commis ou a fait part de son intention d'accomplir un acte qui est obligatoire pour assurer le respect de la présente partie;

d) la personne croit que le fonctionnaire fera toute chose visée aux alinéas a), b) ou c).

## Définition

(2) Pour l'application du présent article, «mesure disciplinaire» s'entend de toute mesure négative concernant le fonctionnaire, ses conditions de travail ou ses possibilités d'emploi futur dans la fonction publique ou ailleurs, notamment:

- a) le harcèlement;
- b) une sanction pécuniaire;
- c) des mesures touchant l'ancienneté;
- d) la suspension ou le congédiement;
- e) le refus de travail utile ou la rétrogradation;
- f) le refus d'avantages sociaux;
- g) le refus de références d'emploi;
- h) toute autre mesure au désavantage du fonctionnaire.

(3) A person who takes disciplinary action against an employee within two years after the employee gives a notice to the Commissioner under subsection 238.8(1) shall be presumed, in the absence of a preponderance of evidence to the contrary, to have taken the disciplinary action against the employee contrary to subsection (1).

#### Disclosure prohibited

**238.19(1)** Except as authorized by this Part or any other law in force in Canada, no person shall disclose to any other person the name of the employee who has given a notice under subsection 238.8(1) and has requested confidentiality under that subsection, or any other information the disclosure of which reveals the employee's identity, which may include the existence or nature of a notice, without the employee's consent.

#### Exception

(2) Subsection (1) does not apply where the notice was given in breach of subsection 238.8(4) or was not given in good faith and on the basis of reasonable belief.

#### Enforcement

#### Offences and punishment

**238.20** A person who contravenes subsection 238.8(4), section 238.17, or subsection 238.18(1) or 238.19(1) is guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding \$10,000.

#### Employee Recourse

#### Recourse available

**238.21(1)** An employee against whom disciplinary action is taken contrary to section 238.18 is entitled to use every recourse available to the employee under the law, including grievance proceedings provided for under an Act of Parliament or otherwise.

#### Recourse not lost

(2) An employee may seek recourse as described in subsection(1) whether or not proceedings based upon the same allegations of fact are or may be brought under section 238.20.

#### Benefit of presumption

(3) In any proceedings of a recourse referred to in subsection (1), the employee is entitled to the benefit of the presumption established in subsection 238.18(3).

#### Transitional

(4) Where grievance proceedings are current or pending on the coming into force of this Part, the proceedings shall be dealt with and disposed of as if this Part had not been enacted.

(3) Quiconque impose à un fonctionnaire une mesure disciplinaire dans les deux ans suivant la présentation par celui-ci d'une dénonciation au commissaire conformément au paragraphe 238.8(1) est réputé, sauf preuve contraire — faite par prépondérance des probabilités — lui avoir imposé cette mesure disciplinaire en contravention avec le paragraphe (1).

#### Interdiction de divulguer

**238.19(1)** Sauf dans la mesure permise par la présente partie ou par toute autre loi en vigueur au Canada, nul ne peut communiquer à autrui le nom d'un fonctionnaire ayant présenté une dénonciation et demandé la confidentialité de son identité en vertu du paragraphe 238.8(1), ou tout autre renseignement dont la communication dévoile l'identité de celui-ci, y compris au besoin l'existence ou la nature de la dénonciation, sans avoir obtenu son consentement au préalable.

#### Exception

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas lorsque la dénonciation a été faite en violation du paragraphe 238.8(4) ou n'a pas été faite de bonne foi et pour des motifs raisonnables.

#### Application

#### Infractions

**238.20** Quiconque contrevient au paragraphe 238.8(4), à l'article 238.17 ou aux paragraphes 238.18(1) ou 238.19(1) est coupable d'une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 10 000 \$.

#### Recours du fonctionnaire

#### Recours

**238.21(1)** Le fonctionnaire qui fait l'objet d'une mesure disciplinaire contrairement à l'article 238.18 peut intenter tout recours prévu par la loi, y compris les griefs prévus par une loi fédérale ou autrement.

#### Autre poursuite fondée sur les mêmes faits

(2) Il peut intenter un tel recours indépendamment du fait qu'une poursuite fondée sur les mêmes faits que ceux allégués dans le cadre de son recours a été intentée en vertu de l'article 238.20 ou qu'elle peut l'être.

#### Droit du fonctionnaire

(3) Il peut se prévaloir de la présomption prévue au paragraphe 238.18(3) dans le cadre de tout recours visé au paragraphe (1).

#### Disposition transitoire

(4) Les griefs en instance à la date d'entrée en vigueur de la présente partie sont entendus et tranchés comme si celle-ci n'avait pas été édictée.



Honourable senators, that is my main motion. I could read it in French, but I think copies of the translation are available.

**The Chairman:** Those doing simultaneous translation have copies and I assure you that we are able to follow the reading in English and to provide the official translation.

Senator Kinsella moves that Bill C-25 be amended, in clause 2 on page 99. Shall I dispense?

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Colleagues, are you ready for the question?

**Some Hon. Senators:** Question!

**The Chairman:** All those in favour of the amendment will please raise your right hands.

All those opposed to the amendment will please raise your right hands.

Abstentions, if any?

**Senator Gauthier:** Abstain.

**The Chairman:** One abstention.

**Mr. Onu:** In favour, three.

**The Chairman:** Four.

**Mr. Onu:** Only three in favour, six against and one abstention.

**The Chairman:** I declare the amendment lost.

Colleagues, excuse me for one moment. What is the count, clerk?

**Senator Day:** The record should show that Senator Mahovlich had to leave before the reading was concluded.

**The Chairman:** I think the correct reading —

**Senator Hubley:** It is six to three.

**Mr. Onu:** No, three in favour. We have Senators Biron, Day, Ferretti Barth, Hubley, Finnerty and Wiebe who voted against. That is six against and one abstention.

**The Chairman:** One abstention and three in favour.

**Senator Day:** Correct.

**The Chairman:** Yes, three in favour.

**Mr. Onu:** Six against and one abstention.

**The Chairman:** I declare the amendment lost.

Now, Senator Kinsella, your other amendments —

**Senator Kinsella:** Were consequential.

**The Chairman:** Yes, and therefore *functus*.

If I understand correctly, Senator Kinsella, you have another amendment.

Honorable senators, voilà ma motion principale. Je pourrais lire la version française, mais je pense que les copies de la traduction sont disponibles.

**Le président:** Les interprètes en ont des copies et je vous assure que nous pouvons suivre la lecture de l'anglais et vous fournir la traduction officielle.

Le sénateur Kinsella propose que le projet de loi C-25 soit modifié, à l'article 2, à la page 99. Suffit?

**Des voix:** Suffit.

**Le président:** Chers collègues, êtes-vous prêts à passer aux voix?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Ceux qui sont en faveur de l'amendement, veuillez lever la main droite.

Ceux qui sont contre, levez la main droite.

Y a-t-il des abstentions?

**Le sénateur Gauthier:** Abstention.

**Le président:** Une abstention.

**M. Onu:** Trois pour.

**Le président:** Quatre.

**M. Onu:** Seulement trois pour, six contre et une abstention.

**Le président:** Je déclare l'amendement rejeté.

Chers collègues, excusez-moi une minute. Avons-nous le compte, monsieur le greffier?

**Le sénateur Day:** Le procès-verbal devrait montrer que le sénateur Mahovlich a dû partir avant la fin de la lecture de l'amendement.

**Le président:** Je pense que le vote...

**Le sénateur Hubley:** Il s'agit de six voix contre trois.

**M. Onu:** Non, trois voix favorables. Nous avons les sénateurs Biron, Day, Ferretti Barth, Hubley, Finnerty et Wiebe qui ont voté contre. Cela nous donne six voix contre et une abstention.

**Le président:** Une abstention et trois voix favorables.

**Le sénateur Day:** C'est exact.

**Le président:** Oui, trois voix favorables.

**M. Onu:** Six voix contre et une abstention.

**Le président:** Je déclare l'amendement rejeté.

Maintenant, sénateur Kinsella, vos autres amendements...

**Le sénateur Kinsella:** Ils étaient corrélatifs de cet amendement.

**Le président:** Oui, ils ne sont donc plus nécessaires.

Si j'ai bien compris, sénateur Kinsella, vous avez un autre amendement.

**Senator Kinsella:** I do not intend to move any amendments because it is clear that the majority is under instructions and I do not want to continue with the charade.

**The Chairman:** Very well. My information was that you had an amendment on the Public Service Commission.

Senator Oliver, did you have an amendment you wished to propose at this time?

**Senator Oliver:** Yes. I have one on regional hire.

**The Chairman:** Please proceed.

**Senator Oliver:** Many Canadians are frustrated when they learn they cannot compete for a public service position because they live in the wrong part of Canada. In a perfect world, a Canadian from a place like Nova Scotia or Alberta would have to have the same right to compete for a job with Transport Canada in Ottawa as a Canadian living in Ottawa. In far too many cases, you cannot compete for a job unless you have the right postal code.

This amendment would add a new subsection to section 34 that would establish, as a rule, the use of a national area of selection for externally advertised selection processes. It would also grant the Public Service Commission discretion to determine the circumstances under which the use of a national area of selection is not in the best interest of the public service. In other words, managers in Ottawa could not simply decide on their own that they are not going to look at anyone from, say, New Brunswick, Nova Scotia, or Newfoundland. They would have to have good reason that meets the criteria that would be spelled out by the Public Service Commission of Canada.

Therefore, in Bill C-25, clause 12, page 127, I move — That Bill C-25 be amended in clause 12, on page 127,

(a) by replacing line 22 with the following:

**34(1)** Subject to subsection (1.1), for purposes of eligibility in any; and

(b) By adding after line 30 the following:

**(1.1)** For purposes of eligibility in an advertised external appointment process, the area of selection, in respect of geographic criteria, shall be national, unless the Commission is of the opinion that a national area of selection is not in the best interests of the public service.

**The Chairman:** Thank you, Senator Oliver. Colleagues, are there comments on this proposed amendment?

**Senator Day:** Did you say both amendments?

**The Chairman:** No, this proposed amendment.

**Senator Day:** Thank you, Mr. Chairman.

We heard the minister speak on this issue. It is a matter of concern to the minister. The interesting point is that this regional area of selection was at one time intended to protect the regional

**Le sénateur Kinsella:** Je n'ai pas l'intention de proposer d'autres amendements, car il est clair que la majorité a reçu des directives précises et je n'ai pas l'intention de continuer à jouer cette mascarade.

**Le président:** Très bien. On m'avait informé que vous aviez un amendement concernant la Commission de la fonction publique.

Sénateur Oliver, avez-vous un amendement à proposer?

**Le sénateur Oliver:** Oui, j'ai un amendement sur l'embauche régionale.

**Le président:** Vous avez la parole.

**Le sénateur Oliver:** Beaucoup de Canadiens sont fâchés d'apprendre qu'ils ne peuvent pas prétendre à un poste de fonctionnaire parce qu'ils vivent dans la mauvaise région du Canada. Dans un monde idéal, un Canadien de la Nouvelle-Écosse ou de l'Alberta aurait le même droit de participer à un concours de recrutement pour un poste chez Transports Canada à Ottawa qu'un autre Canadien qui vivrait dans cette ville. Beaucoup trop souvent, vous ne pouvez pas participer à un tel concours à moins d'avoir un code postal précis.

Cet amendement ajouterait un nouveau paragraphe à l'article 34 qui établirait, comme norme, une zone nationale de sélection pour tout processus de nomination externe annoncé. Cet amendement accorderait également à la Commission de la fonction publique le pouvoir discrétionnaire de décider des cas où recourir à une zone nationale de sélection serait contraire aux intérêts de la fonction publique. En d'autres mots, les gestionnaires d'Ottawa ne pourront pas décider de leur propre chef de recruter quelqu'un du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, ou de Terre-Neuve, par exemple. Il leur faudra une bonne raison qui satisfasse aux critères établis par la Commission de la fonction publique du Canada.

Ainsi, je propose que le projet de loi C-25 soit modifié, à l'article 12, à la page 127:

a) par substitution, à la ligne 23, de ce qui suit:

«**34(1)** Sous réserve du paragraphe (1.1), en vue de l'admissibilité à tout»;

b) par adjonction, après la ligne 31, de ce qui suit:

«(1.1) En vue de l'admissibilité à tout processus de nomination externe annoncé, la zone de sélection est, quant aux critères géographiques, une zone nationale, sauf si la Commission estime qu'une zone nationale est contraire aux intérêts de la fonction publique.»

**Le président:** Merci, sénateur Oliver. Sénateurs, avez-vous des commentaires à faire sur cet amendement?

**Le sénateur Day:** Avez-vous parlé de deux amendements?

**Le président:** Non, cet amendement.

**Le sénateur Day:** Merci, monsieur le président.

Nous avons entendu la ministre évoquer cette question. Cela fait partie de ses préoccupations. Ce qui est intéressant, c'est que cette zone de sélection régionale, à une certaine époque, visait à



jobs for the regions to ensure that the jobs would go to someone in the regions. We have moved on from there. The minister has indicated that the Public Service Commission has a four-year plan, which they have published and which the minister has accepted. This law has a five-year review. The plan is to move towards more national selection. There is a movement in that direction already with respect to certain higher-level jobs. I am going to vote against this amendment for that reason. I believe the minister is moving in the right direction and I will give her the chance to do so.

**The Chairman:** Thank you, senator. Colleagues, other interventions? Senator Oliver?

**Senator Oliver:** This amendment is trying to bring a bit of equity into the hiring process. Right now, the process discriminates against those who live in the fringe areas of Canada. Unless you live right near Ottawa, the heart of Canada, you are not eligible and you have no crack at the good jobs in the public service. This was just an opportunity to try — with a very simple amendment — to equalize some of the opportunities for all Canadians. It should be done now rather than waiting, as the honourable senator says, for another four years.

**The Chairman:** Senators?

**Some Hon. Senators:** Question!

**The Chairman:** Senator Oliver moves:

That Bill C-25 be amended in clause 12, on page 127:

(a) by replacing line 22 —

Shall I dispense?

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** All those in favour of the motion, please raise your right hands.

All those opposed to the motion, please raise your right hands.

**Mr. Onu:** In favour, three; against, 7.

**The Chairman:** I declare the amendment lost.

Now, Senator Beaudoin.

[Translation]

**The Chairman:** Senator Beaudoin, unless I am mistaken, I do believe that you have some amendments.

**Senator Beaudoin:** I have two amendments.

**The Chairman:** You must present one amendment at a time.

**Senator Beaudoin:** I will begin with the first one.

**The Chairman:** Go ahead.

**Senator Beaudoin:** The first amendment deals with clause 12 on page 119.

protéger les emplois régionaux pour faire en sorte que ces emplois soient octroyés aux personnes qui vivaient dans les régions. Les choses ont changé depuis. La ministre a signalé que la Commission de la fonction publique avait un plan échelonné sur quatre ans qui a été publié et approuvé par elle. Cette loi est assujettie à un examen tous les cinq ans. L'objectif, c'est d'arriver à une sélection qui soit davantage nationale. Cette tendance existe déjà en ce qui concerne certains postes haut placés. C'est pour cette raison que je vais voter contre cet amendement. Je pense que la ministre est sur la bonne voie, et je veux lui donner la possibilité d'y rester.

**Le président:** Merci, sénateur. Collègues d'autres interventions? Sénateur Oliver?

**Le sénateur Oliver:** Cet amendement vise à rendre le système d'embauche plus équitable. Actuellement, le processus est discriminatoire envers ceux qui vivent dans les régions éloignées du Canada. À moins que vous ne viviez près d'Ottawa, au cœur du Canada, vous n'êtes pas admissible et vous n'avez aucune chance de décrocher un bon poste au sein de la fonction publique. Nous avons la possibilité d'essayer — grâce à un amendement très simple — d'offrir des chances égales à tous les Canadiens. Il faudrait le faire maintenant plutôt que d'attendre quatre ans, comme le propose l'honorable sénateur.

**Le président:** Sénateurs?

**Des voix:** Le vote!

**Le président:** Le sénateur Oliver propose:

Que le projet de loi C-25 soit modifié, à l'article 12, à la page 127:

a) par substitution, à la ligne 23...

Suis-je dispensé d'en faire lecture?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Tous ceux qui sont en faveur de la motion, veuillez lever la main droite.

Tous ceux qui sont contre, levez la main droite.

**M. Onu:** Trois, pour; sept, contre.

**Le président:** L'amendement est donc rejeté.

Nous passons maintenant au sénateur Beaudoin.

[Français]

**Le président:** Sénateur Beaudoin, à moins que je ne me trompe, j'ai l'impression que vous avez des amendements.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai deux amendements.

**Le président:** Vous ne pouvez présenter qu'un amendement à la fois.

**Le sénateur Beaudoin:** Je vais commencer par le premier.

**Le président:** Allez-y.

**Le sénateur Beaudoin:** Le premier amendement porte sur l'article 12 à la page 119.

The recruiting methods and personnel management practices of a growing number of government departments are not being monitored or reviewed in any way whatsoever.

This is a bit surprising in a law which deals with the public service. The purpose of the amendment is to broaden the surveillance function with respect to government departments that are not already being monitored.

The amendment would read as follows:

That Bill C-25 be amended in clause 12, on page 119, by replacing line 30 with the following:

“b.(1) notwithstanding any other Act, to conduct audits and to report on the staffing program and the general staffing practices of organizations or Crown corporations named in Schedule 1.1, II, III, IV or V to the Financial Administration Act that are not subject to this Act and for which the Commission does not have the exclusive authority to make appointments, either on its own initiative or upon request by a committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliaments; ”

The English text reflects the French text in every aspect. That is my draft amendment.

**The Chairman:** Honourable senators, are there any comments?

[English]

**Senator Day:** I do not have a lot to say on this one. I understand that this proposal has been picked up from some suggestion by the Public Service Commission, which suggested that amendment might be in order. I am not sure just where it came from. I do not recall a minister discussing it at length. However, it seems to me that such an expanded function would require some considerable thought and attention and I am not prepared to accept the amendment as proposed at this stage.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator Kinsella:** Chair, honourable senators, this was a proposal made by the Social Science Employees Association when they appeared before us. Their brief pertained to finding people who have abilities and knowledge that meet basic measures of competency.

Although you convinced me, Senator Beaudoin, I will bet you \$100 that you have not convinced friends opposite.

[Translation]

**The Chairman:** Does anyone else wish to intervene?

[English]

Are you ready for the question?

Les méthodes de recrutement et de pratiques de gestion du personnel d'un nombre croissant de ministères gouvernementaux ne font l'objet d'aucune surveillance, ou d'aucun examen.

C'est un peu surprenant dans une loi qui porte sur la fonction publique. Le but de l'amendement est d'élargir le rôle de surveillance sur les ministères gouvernementaux qui ne font pas l'objet d'une surveillance déjà.

L'amendement se lirait comme suit:

Que le projet de loi C-25 soit modifié, à l'article 12, à la page 119, par adjonction, après la ligne 29, de ce qui suit:

« b.(1) malgré toute autre loi, d'effectuer des vérifications et de faire des rapports, de sa propre initiative ou à la demande d'un comité du Sénat, de la Chambre des communes ou mixte, sur le programme de dotation et les méthodes de dotation générales des organismes ou sociétés d'États mentionnés aux annexes 1.1, II, III, IV et V de la Loi sur la gestion des finances publiques qui ne sont pas assujettis à la présente loi et dans lesquels les nominations ne révèlent pas exclusivement de la Commission; »

Le texte anglais correspond en tout point au texte français. C'est ma proposition d'amendements.

**Le président:** Honorables sénateurs, y a-t-il des commentaires?

[Traduction]

**Le sénateur Day:** Je n'ai pas beaucoup de choses à dire à ce sujet. Je crois comprendre que cette proposition découle d'une observation faite par la Commission de la fonction publique qui aurait laissé entendre que cet amendement pourrait être recevable. Je ne me souviens pas au juste d'où elle provient. Je ne me rappelle pas qu'un ministre en ait discuté de façon approfondie. Cependant, il me semble que si on envisage d'élargir ce rôle, il faudrait que cela fasse l'objet d'un examen attentif et je ne suis pas prêt à accepter l'amendement tel qu'il est proposé à ce stade.

**Le président:** Je vous remercie.

**Le sénateur Kinsella:** Monsieur le président, chers collègues, c'est une proposition qui a été faite par l'Association des employés en sciences sociales lorsqu'elle a comparu devant nous. Son mémoire portait sur le recrutement de personnes qui possèdent les aptitudes et les connaissances et qui répondent aux critères de base en matière de compétences.

Même si vous m'avez convaincu, sénateur Beaudoin, je vous parie 100 \$ que vous n'êtes pas parvenu à convaincre nos collègues d'en face.

[Français]

**Le président:** Est-ce qu'il y a d'autres intervenants?

[Traduction]

Êtes-vous prêts à vous prononcer?



*[Translation]*

Senator Beaudoin moves that Bill C-25 be amended in clause 12, on page 119, by replacing line 30 with the following:

“b.1) notwithstanding any other act, to conduct audits and to report on the staffing program and the general staffing practices of organizations or Crown corporations named in [...]

*[English]*

Shall I dispense?

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** All those in favour of the amendment will please raise their right hands.

All those opposed to the amendment will please raise their right hands.

**Mr. Onu:** Three in favour, seven against.

**The Chairman:** I declare the amendment lost.

*[Translation]*

Senator Beaudoin, do you have another amendment?

**Senator Beaudoin:** The second amendment pertains to the merit principle. I am somewhat scandalized to see that the merit principle has not been given a fundamental and strong role in this bill. In my opinion, nothing is more important than merit. For all intents and purposes, this bill is sounding the death knell for merit-based staffing, whereby the most highly qualified candidate is chosen for the position.

I am of the firm belief that we do not give enough weight to this fundamental principle in a public service law. The purpose of the amendment is to reestablish relative merit as part of the basic selection process. This amendment would include, in the new bill's regulations, the currently accepted exceptions.

If there is one aspect of public service legislation that is fundamental, it is the whole issue of merit. I have only been attending the debates recently, but I have had enough time to realize that the issue of merit has not been given the attention it deserves. I believe that this amendment can be justified very easily.

*[English]*

I move:

That Bill C-25 be amended in clause 12, on page 126, by replacing lines 8 to 12 with the following:

30(1) Appointment by the Commission to or from within the public service shall be free from political influence and shall be made on the basis of merit by competition or by such other process of personnel

*[Français]*

Le sénateur Beaudoin propose que le projet de loi C-25 soit modifié à l'article 12, à la page 119, par adjonction, après la ligne 29, de ce qui suit:

« b.1) malgré toute autre loi d'effectuer des vérifications et de faire des rapports, de sa propre initiative ou à la demande d'un comité du Sénat, de la Chambre des communes, ...

*[Traduction]*

Suis-je dispensée d'en faire lecture?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Tous ceux qui sont favorables à l'amendement sont priés de lever la main droite.

Tous ceux qui sont opposés à l'amendement sont priés de lever la main droite.

**M. Onu:** Trois pour, sept contre.

**Le président:** L'amendement est donc rejeté.

*[Français]*

Sénateur Beaudoin, vous avez un autre amendement?

**Le sénateur Beaudoin:** Le deuxième amendement porte sur le principe du mérite. Cela me scandalise un peu que ce principe du mérite ne soit pas aussi fondamental et aussi fort dans ce projet de loi. Rien n'est plus important, à mon avis, que le mérite. À toutes fins pratiques, le projet de loi sonne le glas de la dotation fondée sur le principe du mérite, selon lequel, à la suite de la comparution des qualifications des candidats à un poste, le meilleur candidat est retenu.

Je suis profondément convaincu qu'on ne donne pas assez de force à ce principe fondamental dans une loi du service public. Le but de l'amendement est de rétablir le mérite relatif comme processus de sélection de base. Cet amendement inclurait, dans les règlements de la nouvelle loi, les exceptions actuellement acceptées.

S'il y a un domaine dans une loi sur la fonction publique, qui est fondamental, c'est bien la question du mérite. J'ai assisté aux débats depuis peu, mais j'ai eu le temps de me rendre compte que la question du mérite n'a pas l'attention qu'elle mérite. Je crois que l'amendement se justifie très bien.

*[Traduction]*

Je propose:

Que le projet de loi C-25 soit modifié, à l'article 12, à la page 126, par substitution, aux lignes 9 à 13, de ce qui suit:

30(1) Les nominations — internes ou externes — à la fonction publique par la Commission sont indépendantes de toute influence politique, sont fondées sur le mérite et sont faites par concours ou par tout autre mode de

selection designed to establish the relative merit of candidates as the Commission considers is in the best interests of the public service.

(1.1) Despite subsection(1), an appointment may be made on the basis of individual merit in the circumstances prescribed by the regulations of the Commission.

(2) an appointment is made on the basis of individual merit.

**The Chairman:** Thank you, senator.

[Translation]

**Senator Gauthier:** I would like to ask Senator Beaudoin a question. How is your amendment different from what is contained in the act at the moment?

In the past, there was no definition of the merit principle. Today we have a chapter, or rather clause 30, which is made up of four parts. How is your definition different from the one we already have?

**Senator Beaudoin:** This would give additional strength to the merit principle. It has always been my understanding that the choice of candidates in the public service is to be based on merit. The bill before us may define the principle better than the existing act does, but it still does not give priority to the merit principle.

This is not the case in several parts of the bill. The principle is not taken into account. That is no basis for legislation of this type. The issue of merit can be disregarded.

I confess that I find this surprising. I am jurist and if there is one thing that must be respected in matters of justice, it is the merit principle. Positions must go to the best candidates. That is the basis of a Public Service Commission. It is the basis of the public service.

The idea is to strengthen the merit principle and to extend it in Bill C-25. In this regard, I think this amendment is absolutely in keeping with the purpose of an act on employment in the public service. Is there anything more important than the merit principle? That is the purpose of the amendment.

**Senator Gauthier:** Earlier, you said that it should be included in the regulations. There will be regulations under Bill C-25. Is that what you are suggesting?

**Senator Beaudoin:** For years now, we have been passing laws that are general in nature and then we do many things through the regulations. I have always thought that the regulatory authority was debatable, because legislation should be done properly. Our laws should anticipate certain eventualities and establish guidelines.

I believe in a regulatory authority. It is very well developed nowadays. However, it is strange that sometimes there are few or no regulations, or there are poor regulations. The regulatory authority is fundamental, and it is no accident that we have a senate committee on regulations in the Senate.

sélection du personnel permettant d'établir le mérite relatif des candidats qui, de l'avis de celle-ci, sert les intérêts de la fonction publique.

(1.1) Malgré le paragraphe (1), une nomination peut être fondée sur le mérite individuel dans les circonstances prévues par règlement de la Commission.

(2) Une nomination est fondée sur le mérite individuel.

**Le président:** Je vous remercie, sénateur.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** J'aimerais poser une question au sénateur Beaudoin. Comment votre amendement diffère-t-il de ce qui est dans la loi actuelle?

Autrefois, on n'avait pas de définition du principe du mérite. Aujourd'hui, on a un chapitre, ou un article 30, qui a quatre parties. Comment votre définition diffère-t-elle de celle qu'on a déjà?

**Le sénateur Beaudoin:** On donne une force supplémentaire au principe du mérite. J'ai toujours compris que dans la fonction publique on doit baser le choix sur le mérite. Alors, dans la loi actuelle, on le définit peut-être mieux qu'avant, mais on ne donne pas encore une primauté au principe fondamental du mérite.

À plusieurs endroits dans le projet de loi cela n'a pas lieu, ce n'est pas pris en compte. Ce n'est pas une base. On peut passer au-delà de la question du mérite.

Je vous avoue que je trouve cela surprenant. Je suis juriste et s'il y a une chose qu'il faut respecter en matière de justice, c'est le mérite. Si on doit accorder un poste à quelqu'un, il faut le donner à la meilleure personne. C'est la base d'une commission. C'est la base d'un service, d'une fonction publique.

Le but est de renforcer le principe du mérite et de l'étendre dans le projet de loi C-25. En ce sens, je pense que c'est un amendement qui suit exactement le but d'une loi sur la fonction publique. Y a-t-il quelque chose de plus important que le mérite? C'est le but.

**Le sénateur Gauthier:** Tout à l'heure, vous avez fait allusion qu'il fallait l'incorporer dans le règlement. Dans le projet de loi C-25, il y aura des règlements. C'est ce que vous suggérez?

**Le sénateur Beaudoin:** Depuis des années, on fait des lois générales et on fait beaucoup de choses dans les règlements. J'ai toujours pensé que le pouvoir réglementaire était matière à discussion parce qu'il faut bien faire les lois, il faut bien prévoir et il faut mettre les bases.

Je crois au pouvoir réglementaire. Il est très développé de nos jours, mais il est curieux que, quelques fois, nous ne faisons pas de règlements, ou presque pas, ou nous les faisons mal. Le pouvoir réglementaire est fondamental et ce n'est pas pour rien que l'on a, au Sénat, un comité sénatorial sur les règlements.



Regulations must comply with the act. The act must be so well drafted that regulations can be introduced to follow up on the intention set out in the legislation. I think we should do the same thing for the merit principle. If this is a complicated matter, then so be it. That is the way legislation is done these days. I am not opposed to regulations, provided they are properly drafted and are in keeping with the principles set out in the legislation.

**Senator Day:** Clause 30(1) states that appointments by the commission to or from within the public service shall be made on the basis of merit. That is clear. Appointments shall be based on merit.

I fail to see what this amendment adds to Bill C-25 or how it is helpful. Why should we change the bill if we are going to say the same thing?

**Senator Beaudoin:** We are not saying the same thing. We are saying that merit must not be the only consideration. The process must be free from political influence. There is a very famous case on this that you know as well as I.

It is not enough for justice to be done. It must be clearly apparent that justice has been done. That is the *Sussex* case of 1924, which I quote every year to all students. The idea is that appointments to or from within the public service must be free from political influence, made on the basis of merit and by competition. I remember Senator Bolduc's speech, in which he said that we did not talk about competitions enough. We do not focus on merit enough. The amendment adds something. At least, that is its objective.

Nothing is perfect in this world, but I do think this is an improvement on the wording in the bill.

**Senator Day:** I think it is almost the same. I note that subclause 2 states that appointments are made on the basis of merit, and so on.

**Senator Beaudoin:** My amendment adds that appointments should be by competition or by another process of personnel selection.

**Senator Day:** The reference to "such other process" means that this applies not only to competitions, but to other processes as well.

**Senator Beaudoin:** Precisely. I prefer competitions to other processes.

**Senator Day:** In your amendment you used the words "such other process." Is that correct?

**Senator Beaudoin:** Yes, there may be some exceptions, but the merit principle and competitions are fundamental. I am convinced that we should do this, and I think the amendment does change something in the bill. That is my opinion.

**The Chairman:** Senator Day, you should have heard the debate between Senator Bolduc and some of our other witnesses to properly appreciate the arguments put forward by Senator Beaudoin and the proposed amendment.

Les règlements doivent se conformer à la loi. La loi doit être si bien faite qu'il est possible d'adopter des règlements et de donner suite au but que le législateur s'est fixé. Il me semble qu'on devrait faire la même chose en matière de mérite. Si c'est compliqué, bien ce sera compliqué. C'est la façon de légiférer de nos jours. Je ne suis pas contre les règlements. Pourvu qu'ils soient bien faits et qu'ils respectent le principe de la loi.

**Sénateur Day:** À l'alinéa 30.1 du projet de loi, les nominations internes, ou externes à la fonction publique faites par la Commission sont fondées sur le mérite. C'est clair. La fondation de la sélection sera le mérite.

Je ne vois pas que cet amendement ajoute ou aide le projet de loi C-25. Pourquoi changer la loi en disant la même chose?

**Le sénateur Beaudoin:** On ne dit pas la même chose. On dit que l'on ne doit considérer que le mérite. Il faut que ce soit indépendant. Il y a une cause très célèbre que vous connaissez aussi bien que moi.

Il ne suffit pas que justice soit rendue. Il faut qu'il apparaisse clairement qu'elle est rendue. C'est la cause *Sussex*, que je cite chaque année à tous les étudiants. L'idée est que les nominations internes et externes à la fonction publique soient indépendantes de toute influence politique, soient fondées sur le mérite et soient faites par concours. Je me rappelle le discours du sénateur Bolduc, qui disait que nous ne parlions pas assez de la compétition. On ne tient pas assez à la seule question du mérite. L'amendement ajoute quelque chose. Du moins, c'est son but.

Rien n'est parfait en ce bas monde, mais je pense que c'est mieux que ce qui existe dans la loi.

**Le sénateur Day:** Je trouve que c'est presque la même chose. Je vois que la section II explique qu'une nomination est fondée sur le mérite, et ainsi de suite.

**Le sénateur Beaudoin:** Il est ajouté qu'elles doivent être faites par concours, ou autres modes de sélection.

**Le sénateur Day:** Il est écrit «autres modes» donc ce n'est pas seulement les concours, cela peut être d'une autre manière.

**Le sénateur Beaudoin:** Justement, j'aime mieux les concours que les autres manières.

**Le sénateur Day:** Vous avez dit dans l'amendement «ou autres modes», est-ce que c'est ce que vous avez dit?

**Le sénateur Beaudoin:** Oui, il peut y avoir des exceptions mais le principe fondamental, c'est le concours et le mérite. Je suis convaincu qu'on doit le faire et je pense que cet amendement change quelque chose dans la loi. C'est mon opinion.

**Le président:** Sénateur Day, il aurait fallu entendre les débats impliquant le sénateur Bolduc et les autres témoins pour apprécier à sa juste valeur les arguments du sénateur Beaudoin ainsi que le projet de modification.

[English]

Senator Bolduc's concern here is the following, as I understand it. Explicit in the bill is the authorization to appoint, on the basis of unstated other qualifications, from a field of one. That can be done now, as you have pointed out. However, the way the bill is worded, with respect to merit, Senator Bolduc's concern is that relative merit will no longer be the rule but the exception, and that competition will no longer be the rule but the exception.

There was quite a debate on it in the committee. I will not comment further from the chair on it except to state for the record what I think the concerns of Senator Bolduc are, if I can summarize them rather roughly.

[Translation]

**Senator Gauthier:** The French version of your two proposed amendments uses a word with which I am not familiar, "malgré." The English reads "notwithstanding any other Act" and "despite subsection (1). Formerly, the word used in the French version was "nonobstant," notwithstanding. Now, you are using the word "malgré," despite. Is there a difference between the two?

**Senator Beaudoin:** This is an override or derogation clause. I always refer to section 28 of the Charter. It states that notwithstanding anything in this Charter, the rights and freedoms are guaranteed equally to men and women. This is a special clause that provides for a power. The same is true here.

We want the fundamental emphasis to be on merit and competitions, not the opinion or latitude of a deputy minister. I was a public servant a few years ago, and I have always thought that the merit principle and competitions were fundamental to public service appointments. I can understand that in some cases an individual may be selected without competition. That could happen, but it should not be a widespread practice.

My fundamental principle has always been that the best candidate should be appointed to the position.

That is the best test. Competitions for positions should be advertised so that people can apply for the position. If that is not done, we may be giving some very broad powers to individuals who may appoint someone who is not necessarily the best person. In such cases, positions will be staffed without competition. I think there are very good arguments in favour of my proposed amendment.

There is no doubt that Senator Bolduc convinced me of this. I regret that he is not here today. He was right. I think an amendment is warranted.

[English]

**The Chairman:** Are you ready for the question?

Senator Beaudoin moves that Bill C-25 be amended in clause 12, on page 126, by replacing lines 8 to 12 with the following —

[Traduction]

Voici en quoi consiste la préoccupation du sénateur Bolduc, d'après ce que je crois comprendre. Le projet de loi prévoit de façon explicite l'autorisation de procéder à des nominations, en fonction d'autres qualifications non indiquées, quand il n'y a qu'un seul candidat. Cela peut se faire maintenant, comme vous l'avez signalé. Cependant, selon le libellé du projet de loi, en ce qui concerne le mérite, ce qui préoccupe le sénateur Bolduc c'est que le mérite relatif ne sera plus la règle mais l'exception, et que la concurrence ne sera plus la règle mais l'exception.

C'est une question dont on a beaucoup débattu au comité. Je ne ferai pas de commentaires supplémentaires à titre de président et je me contenterai de préciser en quoi consistent selon moi, les préoccupations du sénateur Bolduc, si je peux les résumer approximativement.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Le libellé de votre proposition et de votre amendement dans les deux cas, utilise un mot que je ne connais pas, «malgré toute autre loi, malgré le paragraphe», autrefois on disait nonobstant. Maintenant, vous dites «malgré». Y a-t-il une distinction entre les deux?

**Le sénateur Beaudoin:** La clause est dérogatoire. Je cite toujours l'article 28, de la Charte. Nonobstant tout ce qui est écrit dans cette loi, c'est-à-dire la Charte, les lois s'appliquent également aux hommes et aux femmes. C'est un pouvoir, c'est une clause spéciale. C'est la même chose ici.

On veut que le point fondamental soit le mérite et le concours. Et non pas l'opinion ou la latitude d'un sous-ministre. J'ai déjà été fonctionnaire il y a quelques années, et j'ai toujours pensé que ce qui doit nous guider dans les nominations c'est le mérite au-delà de tout, ainsi que le concours. Je peux comprendre que dans certains cas on peut permettre à quelqu'un de choisir une personne sans qu'il n'y ait de concours, cela peut exister, mais ce principe ne doit pas être répandu.

Mon principe fondamental a toujours été le suivant: que l'on nomme le ou la meilleure.

C'est le meilleur test. On devrait annoncer le poste par concours de sorte que les gens puissent se présenter. Si on ne le fait pas, on risque de donner des pouvoirs très grands à des personnes, qui vont nommer quelqu'un qui ne sera pas nécessairement la meilleure personne, et ce sera donné à un poste qui n'aura pas été l'objet d'un concours. Cela se défend très bien.

Le sénateur Bolduc m'en a convaincu, c'est certain. Je regrette qu'il ne soit pas ici. Il avait raison. Je crois que cela mérite un amendement.

[Traduction]

**Le président:** Êtes-vous prêts à vous prononcer?

Le sénateur Beaudoin propose que le projet de loi C-25 soit modifié, à l'article 12, à la page 126, par substitution, aux lignes 9 à 13, de ce qui suit:



**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** All those in favour of the amendment will please raise your right hands?

All those opposed to the amendment will please raise your right hands?

**The Clerk:** In favour, two; against, seven.

**The Chairman:** I declare the motion in amendment lost.

Senator Oliver, unless I am badly informed, you have several amendments relating to partisanship.

**Senator Oliver:** Yes, I do, Mr. Chairman. However, in view of what I perceive as an unwillingness to accept even good and noble amendments, I can see no point whatsoever in my proceeding with these amendments. They are drafted; they are ready. We have very strong arguments to make in favour of them. I think it would be wasting honourable senators' time for me to proceed at this time. I will not proceed on that basis because I sense no willingness to be heard.

**The Chairman:** Very well, senator.

Honourable senators, are there other members of the committee who may have amendments to propose?

If not, in accordance with the agreement we reached earlier, I will proceed to clause-by-clause study of Bill C-25.

Is it agreed to stand the title and clause 1?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall Part 1 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall Part 2 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall Part 3 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall Part 4 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall Part 5 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall Part 6 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall Part 7 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall Part 8 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall Part 9 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall Schedule 1 carry?

**Des voix:** N'en faites pas lecture.

**Le président:** Tous ceux qui sont favorables à l'amendement sont priés de lever la main droite.

Tous ceux qui sont opposés à l'amendement sont priés de lever la main droite.

**Le greffier:** Deux, pour; sept, contre.

**Le président:** La motion est rejetée.

Sénateur Oliver, à moins que je sois mal informé, vous avez plusieurs amendements concernant la partisanerie.

**Le sénateur Oliver:** Oui, effectivement, monsieur le président. Cependant en raison de ce que je perçois être une réticence à accepter des amendements valables et nobles, je considère qu'il est tout à fait inutile que je présente ces amendements. Ils sont rédigés; ils sont prêts. Nous avons des arguments très convaincants à faire valoir en faveur de ces amendements. Je crois que ce serait une perte de temps pour mes collègues si je les présentais à ce stade. Je ne le ferai donc pas parce que je sens qu'on n'est pas disposé à les entendre.

**Le président:** Très bien, sénateur.

Chers collègues, y a-t-il d'autres membres du comité qui ont des amendements à proposer?

S'il n'y en a pas, conformément à l'entente que nous avons conclue plus tôt, je procéderai à l'étude article par article du projet de loi C-25.

Le titre et l'article 1 sont-ils réservés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La Partie 1 est-elle adoptée?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptée. La Partie 2 est-elle adoptée?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptée. La Partie 3 est-elle adoptée?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptée. La partie 4 est-elle adoptée?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptée. La Partie 5 est-elle adoptée?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptée. La Partie 6 est-elle adoptée?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptée. La Partie 7 est-elle adoptée?

**Des voix:** Adoptée.

**Le président:** Adoptée. La Partie 8 est-elle adoptée?

**Des voix:** Adoptée.

**Le président:** Adoptée. La Partie 9 est-elle adoptée?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptée. L'annexe 1 est-elle adoptée?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall Schedule 2 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 1 carry?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**The Chairman:** Carried. Shall the title carry?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**The Chairman:** Carried. Shall the bill carry?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall I report the bill to the Senate?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Thank you, honourable senators. I shall report the bill to the Senate as early as tomorrow afternoon. The next meeting of this committee that we have scheduled is for September 30 at 9:30 a.m. We will have officials of the Treasury Board here to discuss Supplementary Estimates, which will have been tabled on September 23. Thank you all for your patient and forbearance. Until September 30, the committee stands adjourned.

The committee adjourned.

**Des voix:** Adoptée.

**Le président:** Adoptée. L'annexe 2 est-elle adoptée?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptée. L'article 1 est-il adopté?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Adopté. Le titre est-il adopté?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Adopté. Le projet de loi est-il adopté?

**Des voix:** Oui.

**Des voix:** Avec dissidence.

**Le président:** Adopté, avec dissidence.

Puis-je faire rapport du projet de loi au Sénat?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté. Chers collègues, je tiens à vous remercier. Je ferai rapport du projet de loi au Sénat dès demain après-midi. La prochaine séance de ce comité est prévue le 30 septembre à 9 h 30. Nous recevrons des représentants du Conseil du Trésor pour discuter du Budget des dépenses supplémentaire, qui a été déposé le 23 septembre. Je tiens à remercier chacun d'entre vous de sa patience. Nous nous reverrons le 30 septembre.

La séance est levée.







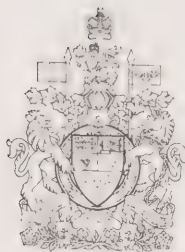
*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9





13  
14



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chair:*

The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

---

Tuesday, September 30, 2003  
Tuesday, October 7, 2003

---

**Issue No. 16**

**First and second meetings on:**

Supplementary Estimates (A) for the fiscal  
year ending March 31, 2004

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*

L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

Le mardi 30 septembre 2003  
Le mardi 7 octobre 2003

---

**Fascicule n° 16**

**Première et deuxième réunions concernant:**

Le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour  
l'exercice se terminant le 31 mars 2004

---

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Biron	Furey
* Carstairs, P.C.	Gauthier
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Comeau	(or Kinsella)
Doody	Oliver
Ferretti Barth	Ringuette
Finnerty	

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Maheu substituted for that of the Honourable Senator Wiebe (*September 18, 2003*).

The name of the Honourable Senator Furey substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*September 18, 2003*).

The name of the Honourable Senator Ringuette substituted for that of the Honourable Senator Maheu (*September 23, 2003*).

The name of the Honourable Senator Doody substituted for that of the Honourable Senator Beaudoin (*September 25, 2003*).

The name of the Honourable Senator Comeau substituted for that of the Honourable Senator Kinsella (*September 29, 2003*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*September 29, 2003*).

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth substituted for that of the Honourable Senator Banks (*October 1, 2003*).

Substitution pending for Senator Mahovlich (*October 7, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-président:* L'honorable Joseph A. Day  
et

Les honorables sénateurs:

Biron	Furey
* Carstairs, c.p.	Gauthier
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Comeau	(ou Kinsella)
Doody	Oliver
Ferretti Barth	Ringuette
Finnerty	

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Maheu substitué à celui de l'honorable sénateur Wiebe (*le 18 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Furey substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 18 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Ringuette substitué à celui de l'honorable sénateur Maheu (*le 23 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Doody substitué à celui de l'honorable sénateur Beaudoin (*le 25 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Comeau substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella (*le 29 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 29 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 1<sup>er</sup> octobre 2003*).

Remplacement à venir pour sénateur Mahovlich (*le 7 octobre 2003*)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, September 24, 2003:

The Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Grafstein:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2004.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 24 septembre 2003:

L'honorable sénateur Robichaud, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Grafstein,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2004.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 30, 2003  
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:30 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Lowell Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Comeau, Day, Doody, Finnerty, Gauthier, Lynch-Staunton, Mahovlich, Murray P.C., Ringuette (10).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, and Stephen Laurent, Research Officers, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Sept. 24, 2003, the committee undertook its examination of the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2004.

*WITNESSES:*

*From the Treasury Board of Canada Secretariat*

Mike Joyce, Assistant Secretary, Expenditure and Management Strategies Sector;

Marc Monette, Acting Director, Expenditure Operations Division, Expenditure and Management Strategies Sector.

Mr. Mike Joyce made a statement and with Mr. Marc Monette answered questions from the members of the committee.

It was agreed that the committee continue its examination of the Supplementary Estimates (A) on October 7, 2003.

At 11:06 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Wednesday, October 7, 2003  
(26)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:32 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Lowell Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Comeau, Day, Doody, Ferretti Barth, Gauthier, Lynch-Staunton, Murray P.C., Ringuette (8).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, and Stephen Laurent, Research Officers, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 30 septembre 2003  
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Comeau, Day, Doody, Finnerty, Gauthier, Lynch-Staunton, Mahovlich, Murray, c.p. et Ringuette (10).

*Également présents:* M. Guy Beaumier et M. Stephen Laurent, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 24 septembre 2003, le comité entreprend son examen du Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2004.

*TÉMOINS:*

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:*

Mike Joyce, secrétaire adjoint, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses;

Marc Monette, directeur intérimaire, Division des opérations de dépenses, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses.

M. Mike Joyce fait un exposé puis, avec l'aide de M. Marc Monette, répond aux questions des membres du comité.

Il est convenu que le comité poursuive son examen du Budget supplémentaire des dépenses (A) le 7 octobre 2003.

À 11 h 06, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

OTTAWA, le mercredi 7 octobre 2003  
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 32, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Comeau, Day, Doody, Ferretti Barth, Gauthier, Lynch-Staunton, Murray, c.p. et Ringuette (8).

*Également présents:* M. Guy Beaumier et M. Stephen Laurent, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.



Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Sept. 24, 2003, the committee continued its examination of the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2004.

*WITNESSES:*

*From the Treasury Board of Canada Secretariat*

Mike Joyce, Assistant Secretary, Expenditure and Management Strategies Sector;

Marc Monette, Acting Director, Expenditure Operations Division, Expenditure and Management Strategies Sector.

The Chairman announced that the committee's next meeting would take place on Tuesday October 21, 2003 to discuss a draft report on the Supplementary Estimates.

Mr. Joyce provided answers to questions raised at the committee's previous meeting on September 30, 2003 on Supplementary Estimates (A), 2003-2004 and with Mr. Monette answered questions from members of the committee.

At 11:02 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 24 septembre 2003, le comité poursuit son examen du Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2004.

*TÉMOINS:*

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:*

Mike Joyce, secrétaire adjoint, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses;

Marc Monette, directeur intérimaire, Division des opérations de dépenses, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses.

Le président annonce que la prochaine séance du comité se tiendra le mardi 21 octobre 2003 et que le comité y discutera d'une ébauche de rapport sur le Budget supplémentaire des dépenses (A).

M. Joyce répond aux questions soulevées lors de la séance du comité du 30 septembre 2003 sur le Budget supplémentaire des dépenses (A) de 2003-2004 et avec l'aide de M. Monette, répond aux questions des membres du comité.

À 11 h 02, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, September 30, 2003

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to examine the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2004.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2004. These were referred to us by the Senate on September 24.

You probably know that the Treasury Board team that we came to know and love during many years is no longer in action. Mr. Rick Neville has gone to the Royal Canadian Mint and Mr. David Bickerton is about to take his retirement. I am happy to welcome the new team. It consists of Mr. Mike Joyce, Assistant Secretary, Expenditure and Management Strategies Sector, and Mr. Marc Monette, Acting Director, Expenditure Operations Division.

Welcome both of you. I understand Mr. Joyce has a brief opening statement to make, after which I will turn to senators for questions and comments.

**Mr. Mike Joyce, Assistant Secretary, Expenditure and Management Strategies Sector, Treasury Board of Canada Secretariat:** Honourable senators, Mr. Monette and I appear before you today to discuss the government's Supplementary Estimates (A) for the fiscal year 2003-04 that the president of the Treasury Board tabled in Parliament on September 23 of this year. As the Chairman just said, Mr. Neville and Mr. Bickerton used to perform this duty and you are now aware that they have both left the Treasury Board Secretariat. More correctly, Mr. Bickerton is in the process of leaving. Mr. Neville's responsibilities for representing the Treasury Board Secretariat on estimate matters have been passed to me. I am told that they had developed a productive relationship with your committee. I hope that I will be able to live up to the standards that they have set and, over time, develop the relationship further.

[Translation]

Let me begin by stating that these Supplementary Estimates seek Parliament's approval for budgetary expenditures totalling \$5.5 billion in the current fiscal year. Although these expenditures were not included in the 2003-04 Main Estimates, they are provided for within the \$180.7 billion in planned spending set out by the Minister of Finance in his February budget. This Supplementary Budget does not include any adjustments to statutory forecasts. We are currently working with the Department of Finance to update these forecasts and expect to be in a position to release them later this fall.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 30 septembre 2003.

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 9 h 30 pour examiner le Budget supplémentaire des dépenses (A) de l'exercice budgétaire se terminant le 31 mars 2004.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous sommes saisis aujourd'hui du Budget supplémentaire (A) de l'exercice budgétaire se terminant le 31 mars 2004, qui nous a été transmis par le Sénat le 24 septembre.

Vous savez probablement que l'équipe du Conseil du Trésor que nous avons appris à connaître et à aimer pendant de nombreuses années n'est plus en action. M. Rick Neville est parti à la Monnaie royale du Canada et M. David Bickerton est sur le point de prendre sa retraite. Je suis donc heureux d'accueillir la nouvelle équipe, composée de Mike Joyce, secrétaire adjoint, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses, et de M. Marc Monette, directeur suppléant, Division des opérations de dépenses.

Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Je crois comprendre que M. Joyce va faire une brève déclaration liminaire, après quoi nous passerons aux questions.

**M. Mike Joyce, secrétaire adjoint, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:** Honorables sénateurs, M. Monette et moi-même comparaissons aujourd'hui devant votre comité pour traiter du Budget supplémentaire (A) de l'exercice budgétaire 2003-2004 que la présidente du Conseil du Trésor a déposé devant le Parlement le 23 septembre. Comme vient de le dire le président, M. Neville et M. Bickerton s'acquittaient auparavant de cette tâche mais, vous le savez déjà, ils ont tous deux quitté le Secrétariat du Conseil du Trésor. Plus précisément, M. Bickerton est sur le point de partir. On m'a donc confié la responsabilité qui incombait auparavant à M. Neville de représenter le Secrétariat du Conseil du Trésor durant l'étude du budget. Je me suis laissé dire que M. Neville et M. Bickerton avaient établi une relation productive avec votre comité et j'espère être à la hauteur des normes qu'ils ont établies à cet égard puis, avec le temps, développer cette relation.

[Français]

J'aimerais tout d'abord préciser que le but du budget supplémentaire des dépenses est de solliciter, de la part du Parlement, l'approbation des dépenses budgétaires de l'ordre de 5,5 milliards de dollars au cours du présent exercice. Bien que ces dépenses n'aient pas été comprises dans le budget principal, elles sont incluses dans le cadre des dépenses prévues de l'ordre de 180,7 milliards de dollars, tel que défini par le ministre des Finances dans le budget de février. Ce budget supplémentaire n'inclut pas les ajustements des postes législatifs. Nous travaillons avec le ministère des Finances afin de mettre à jour ces prévisions. Nous nous attendons à ce que ces prévisions soient fixées plus tard cet automne.



[English]

Mr. Chairman, honourable senators, that concludes my opening remarks. In case it will help committee members situate their questions and discussion, I have provided the clerk with additional copies of the background material that the president of the Treasury Board released along with these Supplementary Estimates. Mr. Monette and I will now be pleased to answer your questions to the best of our ability.

**Senator Lynch-Staunton:** Mr. Joyce, we have been well served by your predecessors and undoubtedly that tradition will continue. This is probably the best exercise we have in trying to get down to government priorities in the spending area.

Before getting into general questioning, can you explain why we are getting the Sups so early this year, when traditionally they are tabled in November and March? Why, suddenly, this year, are we getting them in September?

**Mr. Joyce:** That would be a matter for the House leader to answer. We have been given a parliamentary schedule and our job is to respond to that.

**Senator Lynch-Staunton:** Is there anything else on the schedule that you have seen that goes contrary to previous calendars?

**Mr. Joyce:** No, but I would observe that this is not unique. There have been previous years when supplementary estimates have been tabled early. I could provide you with a history.

**Senator Lynch-Staunton:** I have one, too. It is an exception.

**Mr. Joyce:** Yes.

**Senator Lynch-Staunton:** If the House leader appears before us, Mr. Chairman, it would be nice to ask him that same question.

I want to urge again, as I have with your predecessors, that more information appear in the blue book — both for the Main and the Sups. We get a lot of data, a lot of figures, but there is very little support in explanation of those figures.

I will give you two examples, one quickly and the other I will elaborate on more. On page 36, under Canadian Heritage, National Capital Commission, there is a new appropriation of \$31.1 million to the NCC for capital expenditures, on top of the \$32.3 million already in the Mains — almost double the requirements in only a few months — and the purpose is for the acquisition of real property in Gatineau, Quebec. Nowhere in the background, nowhere here is there any explanation as to what real property is being purchased and for what purpose.

It would save a lot of time if information of that nature, which is factual and to the point, were included in the blue book. We get quite a bit of information in the background, which the minister issued at the time of the tabling, but I would like to see that

[Traduction]

Monsieur le président, cela met un terme à mes remarques liminaires. Dans le but d'aider les membres du comité à mieux cerner le débat, j'ai remis au greffier des copies supplémentaires des documents d'information que la présidente du Conseil du Trésor a publiés en même temps que ce budget supplémentaire. M. Monette et moi-même serons maintenant heureux de répondre à vos questions.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Monsieur Joyce, vos prédécesseurs nous ont rendu d'excellents services et je suis sûr que vous perpétuerez cette tradition. Cet exercice est probablement le plus productif qui soit pour cerner les priorités du gouvernement en matière de dépenses.

Avant de passer aux questions générales, pourriez-vous m'expliquer pourquoi nous obtenons le budget supplémentaire si tôt cette année alors qu'il est traditionnellement déposé en novembre et en mars? Pourquoi est-il soudainement publié en septembre?

**M. Joyce:** Je crois que c'est une question qu'il faudrait plutôt poser à la Chambre. On nous a remis un calendrier parlementaire et notre rôle est d'y répondre.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Y a-t-il autre chose, sur ce calendrier, qui diffère des calendriers précédents?

**M. Joyce:** Non, mais je dois faire remarquer que ce cas n'est pas unique. Il est déjà arrivé que le Budget supplémentaire soit déposé plus tôt. Je pourrais vous fournir les données à ce sujet.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je les connais. C'est une exception.

**M. Joyce:** Oui.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Si le leader en Chambre comparait devant notre comité, monsieur le président, il faudra lui poser la question.

Comme je l'ai fait avec vos prédécesseurs, je voudrais vous demander de fournir plus d'informations dans le Livre bleu — à la fois pour le Budget principal et pour les budgets supplémentaires. On nous donne beaucoup de données, beaucoup de chiffres, mais fort peu d'explications.

Je vais vous donner deux exemples, le premier très court et le deuxième plus étoffé. À la page 36, concernant Patrimoine canadien, Commission de la capitale nationale, je vois un nouveau budget de 31,1 millions de dollars pour les investissements de la CCN, en plus des 32,3 millions de dollars figurant déjà dans le Budget principal — ce qui représente presque un doublement en quelques mois — l'objectif étant d'acquérir des biens à Gatineau, au Québec. Or, je ne trouve dans les documents aucune description des biens qu'on a l'intention d'acheter, ni des motifs.

Comme il s'agit d'informations purement factuelles, vous nous feriez gagner beaucoup de temps en les fournissant dans le Livre bleu. Nous avons obtenu beaucoup d'informations dans les documents explicatifs déposés par la ministre en même temps que

information as part of the blue book. Sometimes, some of us will not get the backgrounder, or will ignore it or we would not receive it through the ordinary channels.

Could you comment on that for me?

**Mr. Joyce:** You have raised two issues. Let me address the first one. You are correct; there are, on items like this not more than a brief explanation provided in the Supplementary Estimates. As you have observed, that is actually consistent with practice. It is an observation that I would like to take into account in my new job, and see what possibilities there are to improve this. You may recall that the government in the budget made a commitment, in fact, to look at the clarity, transparency and usefulness of the estimates documents. Discussions are going on inside TBS. It does not start with me, but it is something that I would like to pursue. You are not the only person to have made that observation.

**Senator Lynch-Staunton:** I am sure.

**Mr. Joyce:** It is certainly something that we will take into account as we look at advising the president on ways to achieve the goal set down in the budget. I can, however, even though it is not in the documents, provide you with specifics on the \$31.1 million that is in the Supplementary Estimates for the National Capital Commission. It will be used to fund the proposed acquisition of the Scott Paper Limited lands that are adjacent to the Canadian Museum of Civilization along the north bank of the Ottawa River — the lands situated almost directly across from the Parliament buildings and the Supreme Court of Canada.

It is a once-in-a-lifetime opportunity to reinstate and consolidate federal ownership of the shoreline along the Confederation Boulevard. The National Capital Commission has identified it as a land of particular significance. It part of what the National Capital Commission refers to as “national interest land mass properties.” It is considered essential to the development of that objective of the commission. That is why the additional funds are in the Supplementary Estimates.

**Senator Lynch-Staunton:** I will not get into an argument over the validity of the purchase. To me, it makes a lot of sense. Again, it would have saved a lot of time if we had that information before.

I would also draw your attention to an item on page 61 under the heading “industry.” It simply says, “Assistance to the Canadian softwood lumber sector,” and it totals nearly \$106 million. If you look at that alone, you get the sense that this is money going into areas that have been sorely affected by the decline in the industry’s ability to serve the American market and the effects that has on sawmills, employees and so forth. However, if you turn the page to 62, it elaborates a bit and says, “Contributions under the softwood industry and community economic adjustment initiative.”

le budget mais j’aimerais que ces informations fassent partie du Livre bleu. En effet, nous n’avons pas toujours avec nous les documents explicatifs et nous ne pouvons pas toujours mettre la main dessus.

Quelle est votre réponse à cela?

**M. Joyce:** Vous soulevez deux problèmes et je vais répondre au premier. Vous avez raison de dire que les informations fournies sur ce genre de crédits sont plus que sommaires. Toutefois, comme vous l’avez fait remarquer, c’est la pratique usuelle. Je vais tenir compte de votre observation dans mes nouvelles fonctions et voir s’il nous serait possible d’améliorer la situation. Vous vous souviendrez que le gouvernement s’est engagé, dans le discours du budget, à rehausser la clarté, la transparence et l’utilité des documents financiers. Des discussions ont commencé à ce sujet au SCT. Elles n’ont pas commencé avec moi mais j’aimerais les poursuivre. Vous n’êtes pas la première personne à faire ce type de remarque.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je n’en doute pas.

**M. Joyce:** C’est quelque chose dont nous tiendrons compte quand nous communiquerons des avis à la présidente sur la manière d’atteindre les buts énoncés dans le budget. Cela dit, même si ce n’est pas dans les documents, je peux vous donner tout de suite les détails concernant les 31,1 millions de dollars destinés à la Commission de la capitale nationale dans le Budget supplémentaire. Il s’agit du projet d’acquisition des terrains de Scott Paper Limited qui sont adjacents au Musée canadien des civilisations, sur la rive nord de la rivière des Outaouais — des terrains situés presque directement en face du Parlement et de la Cour suprême du Canada.

Nous avons ici une occasion unique de consolider les propriétés fédérales riveraines du boulevard de la Confédération. La Commission de la capitale nationale estime que les terrains en question revêtent une importance particulière. Ils font partie de ce qu’elle appelle des «propriétés foncières d’intérêt national.» Elle les juge essentiels pour atteindre cet objectif. Voilà pourquoi il y a ce budget supplémentaire.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je ne vais pas entamer de débat sur la validité de cette acquisition, qui me semble tout à fait raisonnable. Quoi qu’il en soit, nous aurions gagné du temps si nous avions eu cette information dans le budget.

J’attire aussi votre attention sur le titre «Industrie» de la page 61. On y dit simplement «Aide au secteur canadien du bois d’oeuvre» avec un total de près de 106 millions de dollars. Si on ne pousse pas la recherche plus loin, on a le sentiment que cet argent est destiné à des régions qui ont été durement touchées par les problèmes que connaît cette industrie sur le marché américain, problèmes qui ont affecté les scieries, l’emploi, et cetera. Toutefois, si l’on passe à la page 62, on trouve un peu plus de détails et on constate qu’il s’agit de contributions en vertu de l’Initiative d’adaptation économique de l’industrie et des collectivités touchées par le différend sur le bois d’oeuvre.



This program was announced in October 2002 and did not appear in the Main Estimates, but it does appear in Part III, Plans and Priorities of the Department, which is issued, I think, within a month of the Main Estimates. There, under the heading "Softwood Industry and Community Economic Adjustment Initiative" we see \$100,087,000, the figure we see on page 62 of the Supplementary Estimates.

Why was this amount not shown in the Main Estimates? These individual plans and priorities come out within a month of the Main Estimates, so the figure had to be known at the time, particularly as the program had been announced the previous October.

As we go on with this discussion, it seems to me that there are elements in the Supplementary Estimates that were known at the time of the Main Estimates, so why were they not included in the Main Estimates? I choose this one in particular because it was shown in Part III.

**Mr. Joyce:** My understanding — although I would have to confirm this — is that this particular funding is only one part of the overall program that the government has to respond to the softwood lumber industry. I am sure I am not telling you anything new when I say that one of the generic reasons for having items in Supplementary Estimates is that there are occasions when the Treasury Board, based on advice from the secretariat, makes judgments on whether particular items are actually ready to be put before Parliament to seek its authority for spending. In some cases, the advice of the secretariat is that further work needs to be done before the secretariat is prepared to make a recommendation to the Treasury Board. This would have been one of those instances. I am sure that is not a new issue.

I have some additional information on the softwood issue generally, because, as I mentioned, this is only one part of it. I could, if you wish, proceed to give you some information on that. If my answer is sufficient, we could leave it at that.

**Senator Lynch-Staunton:** Once the government has announced a program, how can the secretariat interfere — if that is the right word — and decide that the timing is not right to confirm the item in the Estimates?

**Mr. Joyce:** It is a matter of judgment in terms of whether there are particular details that the secretariat would like to get from the department before it is prepared to make its recommendation to the Treasury Board ministers that an item be included in Estimates. It is a judgment that is made all the time.

In the vast majority of cases, because the budget is typically released immediately before the Main Estimates, there is simply insufficient time to get the information from departments into the Main Estimates.

**The Chairman:** The program was ready for announcement but not for parliamentary scrutiny.

**Mr. Joyce:** That is correct.

**The Chairman:** That tells you something, I think.

Ce programme avait été annoncé en octobre 2002 et ne figurait pas dans le Budget principal mais on le trouve à la partie III, Plans et priorités du ministère, qui est publiée, si je ne me trompe, un mois après le Budget principal. On voit là, au chapitre de l'Initiative d'adaptation économique de l'industrie et des collectivités touchées par le différend sur le bois d'oeuvre, une somme de 100 087 000 \$, c'est-à-dire le chiffre de la page 62 du Budget supplémentaire.

Pourquoi cette somme ne figurait-elle pas dans le Budget principal? Ces plans et priorités individuels sont publiés dans le mois qui suit la publication du Budget principal, ce qui veut dire qu'on devait connaître le chiffre à ce moment-là, d'autant plus que le programme avait été annoncé le mois d'octobre précédent.

J'ai le sentiment qu'il y a des éléments du Budget supplémentaire que l'on connaît lors de la préparation du Budget principal et je ne vois pas pourquoi on ne les y inclut pas. J'ai choisi cet exemple parce qu'il se trouve à la partie III.

**M. Joyce:** À mon avis — mais je devrais vérifier — cette somme n'est qu'une partie du programme global adopté par le gouvernement pour répondre à la crise de l'industrie du bois d'oeuvre. Je ne vous apprendrais certainement rien en vous disant que l'une des raisons génériques pour lesquelles certains crédits figurent dans le Budget supplémentaire est qu'il y a des cas où le Conseil du Trésor, sur les conseils du Secrétariat, doit déterminer si certaines activités sont effectivement prêtes à être présentées au Parlement afin d'obtenir l'autorisation de dépenser. Dans certains cas, l'avis du Secrétariat est que le projet n'est pas totalement prêt pour qu'une recommandation puisse être adressée au Conseil du Trésor. C'était probablement l'explication dans ce cas. Je suis sûr que ce n'est pas une nouveauté.

J'ai d'autres informations sur le secteur du bois d'oeuvre, de manière générale car, comme je l'ai mentionné, cela n'en est qu'un élément. Si vous le voulez, je peux vous donner d'autres précisions à ce sujet. Si vous pensez que ma réponse était suffisante, nous pouvons en rester là.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Une fois que le gouvernement a annoncé un programme, comment se fait-il que le Secrétariat peut intervenir — si c'est le bon mot — et décider que le moment n'est pas encore bon pour le confirmer dans le budget?

**M. Joyce:** C'est une question de jugement reliée à des détails particuliers que le Secrétariat souhaite peut-être obtenir du ministère avant d'adresser sa recommandation aux ministres du Conseil du Trésor. C'est le genre de jugement que l'on doit porter continuellement.

Dans la grande majorité des cas, comme le budget est typiquement publié immédiatement après le Budget principal, on n'a tout simplement pas eu assez de temps pour obtenir les informations voulues des ministères concernés.

**Le président:** Le programme était donc prêt à être annoncé mais pas à être examiné par le Parlement.

**M. Joyce:** C'est ça.

**Le président:** Ce qui est révélateur, à mon sens.

**Mr. Joyce:** It was, however, explicitly announced.

To answer your question as to why it was in the report on plans and priorities, those reports are intended to address the broad three-year plans of the department as consistent as they can be with the budget. Therefore, this is intended to ensure that the information put before Parliament to accompany the Main Estimates is as complete as possible with respect to the spending plans that the government has announced in the budget.

There are occasions where you will find explicit reference in the reports on plans and priorities to initiatives that the government has announced, but there may be specific items where the judgment of the Treasury Board Secretariat is that more work needs to be done with the department before we put the items before Parliament for specific approval.

**Senator Lynch-Staunton:** I have a list somewhere that shows how some of the monies for what one assumes is to help those affected by the state of the softwood industry in Canada are to be applied. One amount of money has gone to increase tourist traffic at a cheddar cheese factory in the Lac St. Jean area and others are of similar nature, which makes me believe that this is more a disguised infrastructure program than one totally aimed at helping those directly affected by the state of the softwood industry.

I will take this up again on the next round.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Two exercises are going on at this time. We have these Supplementary Estimates for \$5 billion but there is also some reallocation of funds within the departments, totalling \$1 billion.

If I understand correctly, Radio-Canada was expecting \$60 million. In these estimates, we have \$50 million and \$10 million as contributions to the \$1 billion that Treasury Board is looking for in order to do its reallocation. However, something is troubling me. There is a rather significant 15 per cent increase of the budget of Canadian Heritage, part of which will be aimed at language training: preparations related to the modernization of human resources management.

What are the details of this plan of action for official languages?

[English]

**Mr. Joyce:** To respond to your last point first, the action plan for official languages is a horizontal item that spreads through a number of entities in the government for a total of \$28.6 million. Budget 2003 provided funding totalling \$751.3 million for investment in the areas of minority language education, the development of official language minority communities, access to public services in their own language to help improve the delivery of federal services in both languages, and to increase the use of

**M. Joyce:** Il avait toutefois été annoncé de manière explicite.

Pour vous dire pourquoi cela figurait dans le Rapport sur les plans et priorités, c'est parce que ces rapports sont destinés à traiter des plans triennaux globaux des ministères de manière aussi conforme que possible avec le budget. Il s'agit donc de veiller à ce que les informations communiquées au Parlement dans le Budget principal sont aussi complètes que possible en ce qui concerne les projets de dépenses que le gouvernement a annoncés dans le budget.

Dans certains cas, vous trouverez dans les rapports sur les plans et les priorités des références explicites aux initiatives annoncées par le gouvernement mais, dans d'autres cas, il pourrait y avoir des éléments particuliers au sujet desquels le Secrétariat du Conseil du Trésor estime que le dossier n'est pas complètement prêt et qu'il y a encore des informations à obtenir de tel ou tel ministère avant de soumettre les chiffres au Parlement pour les faire approuver.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je possède une liste indiquant comment seront utilisées certaines des sommes prévues pour aider les parties touchées par la crise de l'industrie du bois d'oeuvre. J'ai ainsi constaté qu'une somme a servi à accroître le trafic touristique dans une usine de fromage cheddar de la région du Lac-Saint-Jean, et j'ai vu d'autres cas semblables, ce qui me fait penser qu'il s'agit plus d'un programme d'infrastructure déguisé qu'un programme vraiment destiné à aider l'industrie du bois d'oeuvre.

J'y reviendrai au tour suivant.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Il y a deux exercices actuellement en cours. Il y a celui-ci, pour 5 milliards de dollars de crédits supplémentaires, il y a également une redistribution de certains fonds, parmi les ministères, d'un milliard de dollars, actuellement en cours par le Conseil du Trésor.

Si je comprends bien, Radio-Canada anticipait un budget de 60 millions de dollars. Dans celui-ci, vous avez 50 millions et 10 millions comme contributions au milliard recherché par le Conseil du Trésor pour redistribuer et faire autre chose. Il y a une question qui m'agace un peu. Au ministère du Patrimoine canadien, je pense qu'il y a une augmentation assez sensible de 15 p. 100 dans leur budget dont une partie sera dirigée vers la formation linguistique: travail préparatoire associé à la modernisation de la gestion des ressources humaines.

Quels sont les détails de ce plan d'action pour les langues officielles?

[Traduction]

**M. Joyce:** Pour répondre à votre dernière remarque, le plan d'action relatif aux langues officielles est un programme horizontal touchant plusieurs entités du gouvernement, pour un total de 28,6 millions de dollars. Dans le budget de 2003, il y avait en tout 751,3 millions de dollars d'investissements dans les secteurs de l'enseignement en langue minoritaire, le développement des communautés de langues officielles minoritaires, l'accès aux services publics dans sa propre langue



both languages in the federal workplace. The initiatives included in these Supplementary Estimates account for a portion of this investment.

The objective of the five-year action plan for official languages is to strengthen Canada's linguistic duality, and it is a key government commitment that has been made, as I am sure you are aware, in previous Speeches from the Throne.

The specifics in the Supplementary Estimates of \$28.6 million include \$14.3 million in the Department of Canadian Heritage specifically to renew that department's official languages program, including the restructuring of the existing promotion, education and development programs. As well, \$10.4 million is provided elsewhere in the Supplementary Estimates for the Public Service Commission to address an increase in the demand for language training and to initiate pilot projects to design teaching aids adapted to students with special needs, as well as developing computerized language courses and evaluation tools accessible to all federal public servants. Approximately \$2.9 million is being provided to the Privy Council Office and to the Department of Justice to implement the accountability and coordination framework and \$1 million is allocated to the Department of Citizenship and Immigration to attract and welcome immigrants to the francophone minority communities.

Those are the specifics of all the items in the Supplementary Estimates that relate to the action plan for official languages.

**Senator Gauthier:** I want to come back to the television fund.

[Translation]

We find in your estimates an additional amount for the Television Fund. Under Vote 5, Canadian Heritage mentions \$150.1 million, which is 20.5 per cent of the original amount of \$735 million. One of the most important components is \$87.1 million for the Canadian Television Fund.

How are these funds established? You will remember the outcry when some of those funds were to be cut, which led to their reinstatement and, later on, a new cut. Where are they going? On what basis are these decisions made?

[English]

**Mr. Joyce:** The decisions on the contributions to those funds are made in terms of the annual priority-setting exercise that the government undertakes that leads to the budget. That is where recent decisions have been made in terms of the amount of money. The Canadian Television Fund was actually created in September of 1996. Since the fund's inception, the government has contributed \$100 million annually, creating a \$200-million-per-year fund. Government funding was to have sunset on March 1, 2002, but the December 2001 budget extended the funding for one additional year, to March 31, 2003. The

pour améliorer la prestation des services fédéraux dans les deux langues, et l'accroissement de l'utilisation des deux langues dans le milieu de travail fédéral. Les initiatives figurant au Budget supplémentaire reflètent une partie de cet investissement.

L'objectif du plan d'action quinquennal en langues officielles est de renforcer la dualité linguistique du Canada, ce qui est un engagement clé annoncé par le gouvernement fédéral, je suis sûr que vous vous en souvenez, dans plusieurs discours du trône.

La somme de 28,6 millions de dollars figurant au Budget supplémentaire comprend 14,3 millions au ministère du Patrimoine canadien pour relancer le programme des langues officielles du ministère, notamment pour restructurer les programmes existants de promotion, d'enseignement et de développement. En outre, 10,4 millions de dollars figurent ailleurs dans le Budget supplémentaire pour la Commission de la fonction publique, afin de lui permettre d'accroître la formation linguistique et de lancer des projets pilotes sur la conception d'aides à l'enseignement à l'intention des étudiants ayant des besoins spéciaux, ainsi que l'élaboration de cours et d'outils d'évaluation informatisés pour tous les fonctionnaires fédéraux. Environ 2,9 millions de dollars sont destinés au Bureau du Conseil privé et au ministère de la Justice pour mettre en place un cadre de reddition de comptes et de coordination, et un budget de 1 million de dollars est prévu pour le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration afin d'attirer et d'accueillir des immigrants dans les communautés francophones minoritaires.

Voilà donc les détails du Budget supplémentaire concernant le plan d'action relatif aux langues officielles.

**Le sénateur Gauthier:** Je voudrais revenir au Fonds de télévision.

[Français]

Dans vos prévisions on retrouve un crédit additionnel pour le fonds de télévision. Patrimoine canadien vise, dans le vote 5, un fonds de 151,1 millions de dollars, soit 20,5 p. 100 de l'allocation originale de 735 millions de dollars. Un des points les plus importants représente 87,1 millions de dollars au fonds de télévision canadienne.

De quelle façon ces fonds sont-ils établis? On se souviendra de problèmes à ce niveau où l'on avait menacé de couper certains fonds, pour ensuite les remettre et les enlever à nouveau. Quelle est la direction à prendre? Quels sont les facteurs décisionnels concernant les contributions au fonds?

[Traduction]

**M. Joyce:** Les décisions relatives aux contributions à ce Fonds sont prises lors de l'exercice annuel d'établissement des priorités qui débouche sur le budget. C'est dans ce contexte qu'ont été prises les dernières décisions. Le Fonds canadien de télévision a été créé en septembre 1996. Depuis lors, le gouvernement a fourni 100 millions de dollars par an, ce qui a engendré un fonds de 200 millions de dollars par an. Le financement du gouvernement devait arriver à expiration le 1er mars 2002 mais, dans le budget de décembre 2001, la date a été reportée d'un an, au 31 mars 2003. Dans le budget de février 2003, le gouvernement

February 2003 budget announced that the Government of Canada would continue to finance the fund for two additional years, by providing \$87.5 million in 2003-04, and \$62.5 million in 2004-05. As background to this, the private sector contributions to the fund have more than doubled, raising the total budget for the fund to \$230 million in 2003-04.

The increase in private sector contributions does, in some way, make up for the reduction in federal funding. However, as I said, the actual decisions on the extension of this fund — which was to have sunset — are made by the government as part of its priority-setting exercise and, as you can tell, are reflected in a number of recent budget decisions.

**The Chairman:** Forgive me, Mr. Joyce, but I recall that there was an announcement made by Mr. Manley in his budget that that fund was to have been reduced by \$25 million. The allocation was to have been reduced by \$25 million year over year. What followed was a protest from people in that field. Indeed, the minister responsible, Ms. Copps, expressed her displeasure and intention to find some money in various other places and apply it to this fund. Subsequently, Mr. Manley entered an explanation of what had happened very similar to the one you have given us here today — namely, that the fund was supposed to sunset and it was extended, and so on.

Does this supplementary item not go in the opposite direction to that announced by Mr. Manley in his budget, or am I missing something?

**Mr. Joyce:** Mr. Chairman, I do not think it goes in an opposite direction. My understanding is that the Supplementary Estimates are actually giving effect to the decisions that were made in the budget. They did result, obviously, from a series of discussion that occurred, as you have indicated. However, I am not aware that there have been any decisions made since the profile that was established in the budget that was tabled in February.

**The Chairman:** It will end up with \$25 million less, year over year, will it?

**Mr. Joyce:** My understanding of the current decision that is reflected in the budget — and I have the document here, so I could get my colleague to check — is that the only funding that was provided in the budget was a declining profile, as I indicated, of \$87.5 million in this fiscal year and \$62.5 million in the next fiscal year for two years. The current decision, as I understand it from the budget, is that the fund's life has been extended additional two years.

[Translation]

**Senator Gauthier:** This time, the Senate is studying Bill C-25 relating to the modernization of the Public Service. These Supplementary Estimates mention an additional \$14.5 million for the Public Service Commission. I suppose this would be for the new commission, reorganized and modernized, whose single operational principle will be the merit principle.

a annoncé qu'il continuerait de financer ce Fonds pendant deux années supplémentaires, à hauteur de 87,5 millions de dollars en 2003-2004 et de 62,5 millions de dollars en 2004-2005. Je précise à cet égard que les contributions du secteur privé au Fonds ont plus que doublé, ce qui a permis de porter le budget total à 230 millions de dollars en 2003-2004.

La hausse des contributions du secteur privé compense dans une certaine mesure la réduction des crédits fédéraux. Toutefois, comme je l'ai dit, les décisions concrètes relatives à la prorogation de ce Fonds — qui devait arriver à expiration — sont prises par le gouvernement dans le cadre de l'exercice d'établissement des priorités et, comme vous pouvez le voir, elles se reflètent dans un certain nombre de décisions budgétaires récentes.

**Le président:** Veuillez m'excuser, monsieur Joyce, mais je me souviens d'avoir entendu M. Manley annoncer dans le budget que ce Fonds serait réduit de 25 millions de dollars. Le budget de l'année devait être réduit de 25 millions de dollars mais il y a eu ensuite des protestations du milieu concerné. De fait, la ministre responsable, Mme Copps, avait exprimé son mécontentement et son intention de trouver de l'argent ailleurs pour ce Fonds. Ensuite, M. Manley a fourni une explication très similaire à celle que vous nous donnez aujourd'hui — c'est-à-dire que le Fonds était censé arriver à expiration mais qu'il a été prolongé.

Ce budget supplémentaire ne va-t-il pas dans le sens contraire de celui annoncé par M. Manley dans son budget? Y a-t-il quelque chose que je ne comprends pas?

**M. Joyce:** Je ne pense pas que cela va dans le sens contraire, monsieur le président. Mon interprétation est que le Budget supplémentaire met en fait en vigueur les décisions prises dans le budget. Évidemment, celles-ci résultaient d'une série de discussions qui se sont tenues, comme vous l'avez indiqué. Toutefois, je n'ai connaissance d'aucune décision qui ait été prise depuis que le profil a été établi dans le budget déposé en février.

**Le président:** Il y aura donc 25 millions de dollars en moins, année après année, n'est-ce pas?

**M. Joyce:** Mon interprétation de la décision actuelle qui se reflète dans le budget — j'ai le document ici et mon collègue pourrait peut-être vérifier — est que le seul financement qui était prévu dans le budget reflétait un profil déclinant, comme je l'ai dit, de 87,5 millions de dollars cette année à 62,5 millions de dollars pour les deux prochains exercices. La décision actuelle, si j'interprète bien le budget, est que la vie du Fonds a été prolongée de deux ans.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Le Sénat fait en ce moment l'étude du projet de loi C-25 sur la modernisation de la fonction publique. Le budget supplémentaire devant nous prévoit des ressources additionnelles de 14,5 millions de dollars pour la Commission de la fonction publique. Je présume qu'il s'agit de la nouvelle commission restructurée et modernisée dont l'objectif unique est le principe du mérite.



The Public Service Plan of Action for Official Languages states that its objective is to prepare for the modernization of human resources management. Do you have any details on this plan of action and on preparations for the modernization of human resources management?

The Public Service Commission seems to be giving up on some of its prerogatives which will be transferred to Treasury Board, while it will protect its main objective which is to make sure that the merit principle is correctly applied. I fail to understand how there can be some preparations related to modernization. All this is on the verge of being implemented. Do you have any details on this?

[English]

**Mr. Joyce:** As I am sure you are aware, the funds that are being provided through these estimates are, as they have indicated, in preparation for the bill should it be passed. It would be inappropriate for the government to be actually appropriating money on the assumption that the bill would pass. Therefore, these monies that are both with the Public Service Commission and with the Treasury Board Secretariat reflect work that needs to be done in the interim and to prepare for the passage of the bill, without actually taking any actions that would require the authority that the new bill provided if it were passed into legislation.

As you indicate, the debates are ongoing. I do not think it would be appropriate for me as an official to be commenting on the direction that is being proposed. That is a matter of government policy and it is proposed in the bill.

I have details, though, in terms of what is being sought. The Public Service Commission, the \$4.1 million is for a public service resourcing service, E-recruitment, that is being developed in response to the need for streamlining of recruitment processes to support national competitions. I understand that this issue has been discussed in this committee in its consideration of that bill. It is a way to facilitate the revitalization of external staffing as a basis for sustaining a vibrant public service. The \$4.1 million will continue the design work for E-recruitment technology to the stage of preliminary project approval.

This is clearly an initiative that has merit on its own. It would not, I suggest, need the authority of the new legislation to implement it. Therefore, it is perfectly appropriate in authority terms as an expenditure to place before of Parliament for that particular priority.

**Senator Doody:** Mr. Joyce, in the foreign affairs and international trade section of the supp, there is a rather large amount that is being voted for the International Development (Financial Institutions) Assistance Act. That is a large amount of money. Is this vote for the International Monetary Fund and the World Bank? What exactly is it? This item is found on page 47.

**Mr. Joyce:** Could you point out the particular item on page 47?

Le plan d'action de la fonction publique pour les langues officielles indique, comme objectif, la préparation à la modernisation de la gestion des ressources humaines. Disposez-vous de détails sur ce plan d'action visant à préparer la modernisation de la gestion des ressources humaines?

La Commission de la fonction publique semble actuellement laisser tomber plusieurs de ses prérogatives, qui seront dévolues au Conseil du Trésor, tout en conservant l'objectif principal qui est de s'assurer de la bonne mise en oeuvre du principe du mérite. Je saisis difficilement que l'on puisse avoir un travail préparatoire associé à la modernisation. Ces travaux sont sur le point de commencer. Avez-vous des détails à ce sujet?

[Traduction]

**M. Joyce:** Comme vous le savez certainement, les fonds prévus dans ce budget, comme je l'ai indiqué, sont en préparation du projet de loi qui devra être adopté. Il ne serait pas approprié que le gouvernement attribue des fonds parce qu'il suppose que le projet de loi sera adopté. Donc, ces sommes de la Commission de la fonction publique et du Secrétariat du Conseil du Trésor reflètent le travail qui doit être fait en attendant et pour préparer l'adoption du projet de loi, sans prendre aucune décision concrète qui exigerait l'autorisation que le nouveau projet de loi accordera s'il est adopté.

Comme vous l'avez indiqué, le débat continue. À titre de fonctionnaire, il ne serait pas approprié que je fasse des commentaires sur l'orientation qui est proposée. C'est une question de politique gouvernementale et de projet de loi.

Cela dit, j'ai des détails sur ce qui est demandé. Pour la Commission de la fonction publique, les 4,1 millions de dollars concernent l'octroi d'un contrat de services sur un mécanisme de recrutement par voie électronique dans le but de rationaliser les processus de recrutement pour les concours nationaux. Je crois comprendre que cette question a été traitée au sein de votre comité dans le cadre du projet de loi. Il s'agit de faciliter la revitalisation de la dotation externe dans le but d'assurer le dynamisme de la fonction publique. Les 4,1 millions de dollars poursuivent le travail de conception de la technologie de recrutement par voie électronique jusqu'à l'étape d'approbation préliminaire du projet.

Il s'agit clairement d'une initiative indépendante. Je ne pense pas qu'elle ait besoin d'être approuvée dans le cadre de la nouvelle législation. Il est donc parfaitement légitime que cette dépense soit communiquée au Parlement dans le cadre du budget.

**Le sénateur Doody:** Dans la partie du Budget supplémentaire concernant les Affaires étrangères et le commerce international, je vois une somme relativement élevée au titre de la Loi sur l'aide au développement international (institutions financières). C'est une somme importante. Est-elle destinée au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale? De quoi s'agit-il? Cela figure à la page 47.

**M. Joyce:** Pourriez-vous m'indiquer où à la page 47?

**Senator Doody:** I refer to the item:

Vote L30a — The issuance and payment of non-interest bearing, non-negotiable demand notes in an amount not to exceed (\$193,500,000 — \$96,500,000) \$97,000,000 in accordance with the International Development (Financial Institutions) Assistance Act, for the purpose of contributions to the International Financial Institution Fund Accounts.

I must admit that it is written in English, but beyond that, it is completely out of my scope.

**Mr. Joyce:** Thank you for the question. That particular item is a technical adjustment. It reflects the fact that those payments are made to the institution that runs on a fiscal year different from ours. It simply reflects a downward adjustment to the authority that is required this year.

**Senator Doody:** What is it, though? What is the “International Development (Financial Institutions) Assistance Act”? The International Financial Institution Funds Accounts is also written in the same breathless paragraph. I will admit it is only \$379 million, so it could be very technical.

**Senator Day:** It is an appropriation of \$1.

**Senator Doody:** I see the appropriation, but what I am asking is what is the Financial Institution Fund Account? Is that the IMF, the World Bank or some other mysterious agency?

**Mr. Joyce:** I apologize, honourable senator, I do not have information on that and I do not know myself. I will send that information to the clerk.

**Senator Doody:** In foreign affairs and international trade, there is a vote for the Canadian Landmine Fund and in national defence, there is a vote for the Canadian Landmine Fund. Are there other votes for the Canadian Landmine Fund? Is it possible to get these sundry things into one sum so that we can find out how much has been committed? Sherlock Holmes would doubt some of this stuff the way it is spread around.

**Mr. Joyce:** I appreciate the difficulty with items that are spread throughout the Supplementary Estimates. We have made an attempt in the backgrounder to identify the major horizontal issues. In this case, we do have some information.

**Mr. Marc Monette, Acting Director, Expenditure Operations Division, Expenditure and Management Strategies Sector, Treasury Board of Canada Secretariat:** Honourable senators, in terms of the Canadian Landmine Fund, a total of \$12.1 million for costs related to the fund is to be appropriated. The breakdown is as follows: DFAIT, \$8.7 million; National Defence, \$2.9 million; and CIDA, \$0.5 million. This is as part of the 8 per cent increase in the international assistance envelope in budget 2003.

**Senator Doody:** What is the total commitment for the Canadian Landmine Fund?

**Le sénateur Doody:** Il s'agit de ceci:

Crédit L30a — Émission et paiement de billets à vue, nonproductifs d'intérêts et non négociables, dont le montant ne doit pas dépasser (193 500 000 \$ B 96 500 000 \$) 97 000 000 \$ conformément à la Loi d'aide au développement international (institutions financières) à titre de contributions aux Comptes du fonds d'institutions financières internationales.

Je sais que c'est écrit en anglais mais, à part ça, je n'y comprends rien.

**M. Joyce:** Je vous remercie de cette question. Ce crédit représente un ajustement technique. Il reflète le fait que ces paiements sont faits à l'institution dont l'exercice budgétaire n'est pas le même que le nôtre. Cela reflète simplement un ajustement à la baisse de l'autorisation requise cette année.

**Le sénateur Doody:** Mais c'est quoi, exactement? Qu'est-ce que la «Loi sur l'aide au développement international (institutions financières)?» On parle aussi dans le même paragraphe d'un Fonds d'institutions financières internationales. Je reconnais que ce n'est que 379 millions de dollars et que c'est donc peut-être très technique.

**Le sénateur Day:** C'est un crédit de 1 \$.

**Le sénateur Doody:** Je vois bien la somme mais je demande ce qu'est le Fonds d'institutions financières internationales. Est-ce le FMI, la Banque mondiale ou un autre organisme mystérieux?

**M. Joyce:** Veuillez m'excuser, honorable sénateur, je n'ai pas cette information et je ne peux donc vous répondre. Je la communiquerai au greffier.

**Le sénateur Doody:** Toujours dans le secteur des Affaires étrangères et du commerce international, il y a un crédit pour le Fonds canadien d'action contre les mines terrestres, et je constate qu'il y en a un autre pour le même Fonds à la Défense nationale. Y a-t-il d'autres crédits pour ce Fonds? Ne serait-il pas possible de regrouper ces différentes sommes pour que nous sachions exactement quel est le montant total? Sherlock Holmes lui-même ne s'y retrouverait pas dans ce type de présentation.

**M. Joyce:** Je comprends la difficulté que pose la répartition de ces différentes sommes dans le Budget supplémentaire. Nous avons tenté d'identifier les principaux éléments horizontaux dans la Fiche d'information. Dans le cas présent, nous avons certaines informations.

**M. Marc Monette, directeur intérimaire, Division des opérations de dépenses, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor:** En ce qui concerne le Fonds canadien d'action contre les mines terrestres, on a prévu un total de 12,1 millions de dollars. La ventilation est la suivante: MAECI, 8,7 millions de dollars; Défense nationale, 2,9 millions de dollars; ACIDI, 500 000 \$. Cela fait partie de l'augmentation de 8 p. 100 de l'enveloppe d'aide internationale dans le budget de 2003.

**Le sénateur Doody:** Quel est l'engagement total pour le Fonds canadien d'action contre les mines terrestres?



**Mr. Monette:** Currently, in these Supplementary Estimates, there are three organizations and the total amount is \$12.1 million. In terms of funding to date, which is 2000 to 2003, the grand total is \$17.6 million.

**Senator Doody:** Are there three different votes?

**Mr. Monette:** Altogether, there are four different votes. There are two votes for foreign affairs, one for national defence and one for the Canadian International Development Agency.

**Senator Doody:** When you have a split vote like that — a vote split over four agencies in this case — would it be possible to footnote one or all of them to say what that the total amount committed to the Canadian Landmine Fund is? I do not know if it is possible, but it sounds simple to me.

**Mr. Joyce:** Honourable senators, that is something that we should look at. As I have indicated, we have attempted to do this. This is a more recent practice where, in the backgrounder that is provided along with the Supplementary Estimates, we have identify the major horizontal items where we have actually done that.

What the honourable senator is asking is similar to a previous question as to whether this could be incorporated directly into the actual Supplementary Estimates. As I believe I indicated in my previous answer, that is a suggestion I would be pleased to take back as we look at ways which we might improve the presentation of Supplementary Estimates.

**Senator Doody:** The national defence vote does not include the total commitment for Afghanistan. That will come eventually from another appropriation, I assume. The Afghanistan bill will be a great deal more than what we have in this vote. The International Security Assistance Force Mission to Afghanistan is here, but that certainly does not cover the cost of the Canadian commitment. Perhaps it is in the operating expenditures total; I do not know. Perhaps you could help me with that. That is national defence on page 76.

**Mr. Monette:** With respect to the Canadian Landmine Fund, in terms of national defence, national defence will be involved in fielding and promoting the mining technology and will introduce the mining community to new technologies through trials and demonstration of equipment and methods in mine-affected countries.

**Senator Doody:** Could I have a response to the Afghanistan question?

**Mr. Joyce:** In regard to the Afghanistan question, as you can see on page 76 of the Supplementary Estimates, a total of \$387.7 million is being appropriated through these Supplementary Estimates for assistance to Afghanistan. Perhaps my colleague could assist me, there also would be assistance provided to Afghanistan of a non-military or non-peacekeeping form through the Canadian International Development Agency. Again, I am not sure I have the exact totals with me, but I could provide those as a follow-up.

**M. Monette:** À l'heure actuelle, dans ce budget supplémentaire, il y a trois organisations et le total s'élève à 12,1 millions de dollars. Pour ce qui est des crédits consentis jusqu'à présent, de 2000 à 2003, le total est de 17,6 millions de dollars.

**Le sénateur Doody:** Y a-t-il trois crédits différents?

**M. Monette:** En tout, il y en a quatre. Il y en a deux aux Affaires étrangères, un à la Défense nationale et un à l'ACDI.

**Le sénateur Doody:** Quand les sommes sont divisées de cette manière — entre quatre organismes cette fois — ne vous serait-il pas possible de mettre une note indiquant le montant total? Je ne sais pas si ce serait possible mais ça me paraît simple.

**M. Joyce:** C'est quelque chose que nous devrions examiner, honorables sénateurs. Comme je l'ai dit, c'est ce que nous avons tenté de faire. C'est une pratique plus récente en vertu de laquelle, dans la Fiche d'information qui accompagne le Budget supplémentaire, nous identifions les principaux éléments horizontaux.

Ce que vous demandez me rappelle une question antérieure qui était destinée à savoir si cela pourrait être intégré directement au Budget supplémentaire réel. Comme je crois l'avoir dit dans ma réponse précédente, c'est là une suggestion que je serais heureux de communiquer au Secrétariat pour tenter d'améliorer la présentation du Budget supplémentaire.

**Le sénateur Doody:** Le crédit de la Défense nationale ne représente pas l'engagement total pour l'Afghanistan. Cela viendra plus tard, je suppose. La facture de l'Afghanistan sera beaucoup plus élevée que ce que nous voyons dans ce crédit. La Mission d'assistance pour la sécurité internationale en Afghanistan se trouve ici mais cela ne reflète certainement pas tout notre engagement dans ce contexte. Ça se trouve peut-être dans le total des dépenses opérationnelles, je ne sais pas. Pourriez-vous m'aider? Ça se trouve à la page 76, concernant la Défense nationale.

**M. Monette:** En ce qui concerne le Fonds canadien d'action contre les mines terrestres, la Défense nationale s'occupera de promotion de la technologie anti-mines et présentera à la communauté du déminage de nouvelles technologies, dans le cadre d'essais et d'exercices de démonstration.

**Le sénateur Doody:** Puis-je avoir une réponse à la question sur l'Afghanistan?

**M. Joyce:** En ce qui concerne l'Afghanistan, comme vous pouvez le voir à la page 76 du Budget supplémentaire, une somme totale de 387,7 millions de dollars est prévue dans ce budget supplémentaire pour aider l'Afghanistan. Mon collègue pourra peut-être m'aider car il y a aussi une aide à l'Afghanistan à caractère non militaire ou non reliée au maintien de la paix, par le truchement de l'Agence canadienne de développement international. Je n'ai pas le total exact avec moi mais je pourrais vous le fournir.

**Senator Doody:** I have a question in respect of the implementation of the dispute resolution framework under public works and government services. I assume that this is dealing with the former pupils of residential schools. Is that possible? Do I have the wrong vote? I see the Office of Indian Residential Schools Resolution of Canada programs expenditure. If this is the right vote, does this address the claims for redress from former pupils and how much are the churches contributing toward the total settlement? That is on page 86.

**Mr. Joyce:** Honourable senators, I do not have any information on additional funding that may be being contributed by the churches, if that was your question.

**Senator Doody:** That was part of the question.

**Mr. Joyce:** That is something I would have to obtain from the department.

**Senator Doody:** It may not be resolved. It may still be up in the air; I do not know. There is a fairly substantial vote here and I was wondering if that was to be the end of it or if it was just an interim.

**Mr. Joyce:** That particular vote is just for this fiscal year. The current plan for this framework is to resolve claims within seven years. I believe that is the objective of the program. Certainly, you will see continuing appropriations year after year as this office tries to achieve that objective.

**Senator Mahovlich:** Mr. Joyce, regarding Industry Canada, page 63, the Canadian Tourism Commission is seeking \$12.5 million to provide assistance to offset the economic impact of severe acute respiratory syndrome, known as SARS. How are these funds being used? Are the funds earmarked to support marketing efforts for the affected region or to compensate businesses for their losses?

On page 62 of 2003-04 Supplementary Estimates (A), Industry Canada lists a grant to Toronto3 Tourism Recovery Alliance of \$10 million. Is this amount part of the \$12.5 million set aside to offset the economic impact of SARS? Have other departments provided assistance to offset the impact of SARS?

**Mr. Joyce:** Honourable senators, I have some details on the Canadian Tourism Commission in terms of how they are expending these funds. The \$26 million is to fund initiatives to stimulate the tourism and hospitality industry that was affected by SARS. These initiatives include three main components: A \$10 million grant to Toronto3 Tourism Recovery Alliance to promote the greater Toronto area and the Ontario tourism corridor as a tourist destination; a \$3.5 million grant to the Toronto Waterfront Revitalization Corporation to fund the Rolling Stones concert that has already been occurred; and \$12.5 million for the CTC — that is the commission itself — to develop a marketing campaign promoting tourism in Canada. Those are the specifics I have on the Canadian Tourism Commission.

**Le sénateur Doody:** Je veux vous poser une question sur la mise en oeuvre du mécanisme de règlement des différends, sous Travaux publics et Services gouvernementaux. Je suppose qu'il s'agit ici du problème des anciens élèves des pensionnats. Est-ce bien cela? Est-ce que je me trompe? Je vois qu'il y a un crédit pour le Bureau de résolution des questions des pensionnats indiens. Est-ce qu'on parle bien ici des réclamations formulées par les élèves des pensionnats? Combien les Églises vont-elles contribuer au règlement total? C'est à la page 86.

**M. Joyce:** Honorables sénateurs, je n'ai aucune indication que des crédits additionnels seront fournis par les Églises, si c'était bien votre question.

**Le sénateur Doody:** Cela faisait partie de ma question.

**M. Joyce:** Je vais devoir m'informer auprès du ministère.

**Le sénateur Doody:** Ce n'est peut-être pas encore réglé. C'est peut-être toujours en attente. Il s'agit cependant d'un crédit relativement élevé et je me demandais si c'était la fin ou juste un paiement intermédiaire.

**M. Joyce:** Cette somme particulière concerne uniquement cet exercice financier. Le plan actuel vise à résoudre ces plaintes sur une période de sept ans. Je crois que tel est l'objectif du programme. Vous verrez donc encore d'autres crédits à ce sujet, année après année.

**Le sénateur Mahovlich:** En ce qui concerne Industrie Canada, à la page 63, la Commission canadienne du tourisme demande 12,5 millions de dollars pour dispenser une aide destinée à contrer l'impact économique du syndrome respiratoire aigu sévère, le SRAS. Comment cette somme sera-t-elle utilisée? Est-elle destinée à appuyer des efforts de marketing pour la région touchée ou plutôt à indemniser des commerces?

À la page 62 du Budget supplémentaire (A) de 2003-2004, Industrie Canada indique une subvention de 10 millions de dollars pour l'Alliance de relance du tourisme à Toronto en 2003. Cela fait-il partie des 12,5 millions de dollars destinés à contrer l'impact économique du SRAS? Y a-t-il d'autres ministères qui ont contribué aussi à cet effort?

**M. Joyce:** J'ai quelques détails sur la manière dont la Commission canadienne du tourisme va dépenser ces fonds. Les 26 millions de dollars visent à financer des initiatives de stimulation du tourisme et de l'industrie hôtelière qui ont été touchés par le SRAS. Ces initiatives comprennent trois éléments principaux: une subvention de 10 millions de dollars à l'Alliance de relance du tourisme à Toronto en 2003, pour faire la promotion de la région de Toronto et de l'Ontario comme destination touristique; une subvention de 3,5 millions de dollars à la Toronto Waterfront Revitalization Corporation, pour financer le concert des Rolling Stones; et 12,5 millions de dollars à la CCT — c'est la Commission elle-même — pour mettre au point une campagne de promotion du tourisme au Canada. Voilà les détails que je possède sur la Commission canadienne du tourisme.



With respect to the question regarding page 62, I believe the grant to the Toronto Waterfront Revitalization Corporation is being made under the Department of Industry. That would, I assume, be separate but related to the activities of the Canadian Tourism Commission.

My colleague can correct me, but I do not believe I have any particular details on that grant. Again, I would be pleased to get the information for you and particularly its link to the similar activity by the Canadian Tourism Commission.

**Senator Day:** I understood you to read out that that was the Rolling Stones concert.

**Mr. Joyce:** That is one of the three items, correct. The \$3.5 million specifically under the Canadian Tourism Commission is related to that concert. I do not have similar details on the grant that is under the Department of Industry. I have undertaken to come back with details if I can get them from the department.

**Senator Comeau:** Mr. Joyce and Mr. Monette, I look forward to working with you over the next while. I hope you can help some of us who are still trying to muddle through how Treasury Board works. I will not even pretend that I understand how Treasury Board functions and operates. I hope you will be able to help us over time to understand the functions more so that we are better able to accomplish our job.

One of the ways that I have been approaching my work on the committee is to zero in on specific areas. If I understand the specific area, then I better understand the full books. One of the areas that I zeroed in on is the firearms registry. I have been following the evolution of the firearms registry somewhat. If you do not have all the answers, by all means, we can get them down the road.

My first question deals with last year's Supplementary Estimates, which had a \$72 million request that was pared down to \$59.4. That was a \$13 million reduction once it went through the Supplementary Estimates (B); therefore, \$13 million less was earmarked.

As well, I would add the \$10 million from this year that was not spent. I think that is shown on page 88, under the transfers. It is called "new appropriation," which is in fact a carry-over.

Apparently, we spent \$23 million less last year than we originally forecast. That raises the question of how the registry was able to operate with \$23 million less than originally anticipated in the year that the registry was supposed to complete the registration. That is my first question.

**Mr. Joyce:** To provide you with a detailed answer, I would need to talk to the Department of Justice or the people who have been transferred.

Generally speaking, for initiatives that have not yet reached an absolutely steady state, the spending plans made during the course of the year cannot proceed as quickly as possible for

En ce qui concerne votre question sur la page 62, je crois que la subvention à la Toronto Waterfront Revitalization Corporation est accordée par le ministère de l'Industrie. Je suppose que c'est un crédit différent mais qui est relié aux activités de la Commission canadienne du tourisme.

Mon collègue pourra me corriger mais je n'ai pas de détails particuliers sur cette subvention. Si vous le voulez, je pourrais m'informer, notamment en ce qui concerne le lien avec cette activité similaire de la Commission canadienne du tourisme.

**Le sénateur Day:** Je crois vous avoir entendu dire que ça concernait le concert des Rolling Stones.

**M. Joyce:** C'était l'un des trois éléments. Il y a eu 3,5 millions de dollars de la Commission canadienne du tourisme concernant ce concert. Je n'ai pas de détails similaires sur la subvention relevant du ministère de l'Industrie mais je me suis engagé à obtenir les détails et à vous les communiquer.

**Le sénateur Comeau:** Je suis sûr que nous travaillerons bien ensemble, monsieur Joyce et monsieur Monette, dans les années à venir. J'espère que vous allez pouvoir m'aider à comprendre comment fonctionne le Conseil du Trésor. Pour l'instant, je dois vous dire que je ne prétends pas comprendre comment fonctionne cette organisation. J'espère que vous pourrez nous y aider dans les années à venir pour que nous puissions mieux faire notre travail.

Afin de m'y retrouver, je préfère me concentrer sur des domaines précis. De cette manière, si je comprends un domaine particulier, je peux mieux comprendre les chiffres. Par exemple, je me suis concentré sur le Registre des armes à feu. J'ai suivi son évolution et, même si je n'ai pas encore toutes les réponses dont j'ai besoin, loin de là, je peux dire que je m'y retrouve un peu mieux.

Ma première question porte sur le Budget supplémentaire de l'an dernier, qui comportait une demande de 72 millions de dollars qui a été ramenée à 59,4 millions. Cela représentait une réduction de 13 millions de dollars dans le Budget supplémentaire (B).

Je dois ajouter à cela les 10 millions de dollars de cette année qui n'ont pas été dépensés. Je crois que cela figure à la page 88, au chapitre des transferts. On appelle cela une «nouvelle affectation», ce qui constitue en fait un report.

Nous avons donc apparemment dépensé l'an dernier 23 millions de dollars de moins que ce qui avait été prévu à l'origine. Cela m'amène à me demander comment le registre a pu fonctionner avec 23 millions de dollars de moins que ce qui était prévu. C'est ma première question.

**M. Joyce:** Pour vous donner une réponse détaillée, je devrais m'adresser au ministère de la Justice ou aux gens qui ont été transférés.

D'un point de vue général, en ce qui concerne les initiatives qui n'ont pas encore atteint un état absolument stable, les plans de dépenses formulés durant l'année ne peuvent avancer aussi

reasons that are frequently outside the control of the people managing the program. Sometimes it is a supplier problem; sometimes it is the individual project.

While I perhaps should not make assumptions in front of this committee and I will certainly verify that, I would imagine that that is the case — particularly as in a project like this where the funds were under a significant amount of scrutiny. I will talk to people in the firearms program and get the specifics on exactly why the \$10 million carry-forward was identified.

This item is, in a way, a new appropriation because we have to appropriate it this year even though it is a carry-forward from a previous appropriation. You are absolutely correct; that is in this year's Supplementary Estimates.

**Senator Comeau:** For my learning process, would it be normal for Treasury Board to ask such a question of the department, or would that be completely within the realm of the department? In other words, is it something on which the Treasury Board would question to the department, saying, "Why were you able to get by with \$23 million less?" Is that not a function of Treasury Board?

**Mr. Joyce:** Honourable senators, that is a very perceptive question. Let me answer that in two ways. The carry-forward policy is intended to give managers flexibility rather than having to plan tightly within an annual budget. As I just suggested may be the case here, in cases where there are expenditure plans for reasons outside their control are slower than normal, they can carry funds forward in their operating budgets. It also recognizes — and this was one of the Auditor General's criticisms years ago — what the Auditor General at the time characterized as "end-of-year spending." It is, perhaps, a natural human tendency; if managers know that their budget will be removed at the end of the year, they will accelerate items of expenditure.

One reason this policy was put in place by Treasury Board was to remove that counterproductive incentive so that managers who arrived at the end of the year could carry money forward. A second reason is that it allows some flexibility in budget planning such that managers who do not need funds for a particular purpose have the flexibility to decide in which year they will make the purchase. In fact, they can deliberately delay expenditure when they think it would be more appropriate to do so.

That is the general reason underlying the policy. The way in which it is applied creates flexibility for departmental managers to manage. As long as they fit within the broad parameters of the policy, they are free to carry the money forward. We do not scrutinize the reasons that managers carry money forward in order to approve or deny that process. The carry-forward, within the rules or the guidelines of the policy, is an automatic provision.

rapidement que possible pour des raisons qui, bien souvent, ne relèvent pas des gens qui gèrent le programme. Parfois, c'est un problème de fournisseur, parfois c'est le projet individuel.

Je ne devrais sans doute pas formuler d'hypothèses devant votre comité et je vais donc certainement vérifier ce que je dis mais je suppose que tel est le cas — surtout pour un projet comme celui-ci dont le budget a fait l'objet d'un examen particulièrement attentif. Je discuterai avec les gens du programme des armes à feu pour obtenir des détails sur le report précis des 10 millions de dollars.

Cet article constitue d'une certaine manière une nouvelle affectation car nous avons dû l'affecter cette année même s'il s'agit d'un report d'une affectation antérieure. Vous avez absolument raison, c'est dans le Budget supplémentaire de cette année.

**Le sénateur Comeau:** Pour mon édification, est-ce que le Conseil du Trésor poserait normalement une telle question au ministère, ou est-ce que cela relève purement et simplement des pouvoirs du ministère lui-même? Autrement dit, est-ce que le Conseil du Trésor peut demander au ministère: «Pourquoi avez-vous réussi à vous en tirer avec 23 millions de dollars de moins?» Est-ce là une fonction du Conseil du Trésor?

**M. Joyce:** C'est une question très fine, honorables sénateurs. Je vais vous répondre de deux manières. La politique sur les reports est destinée à donner une certaine souplesse aux gestionnaires pour qu'ils n'aient pas à planifier très strictement dans le cadre d'un budget annuel. Comme je viens de dire que c'est peut-être le cas ici, lorsqu'il y a des plans de dépenses qui sont plus lents que normalement, pour des raisons qui ne relèvent pas de leur contrôle, ils peuvent reporter les fonds dans leurs budgets d'exploitation. Cela correspond aussi — et c'était l'une des critiques de la vérificatrice générale, dans les années passées — à ce que la vérificatrice générale avait qualifié de «dépenses de fin d'années.» C'est peut-être une tendance humaine naturelle; si les gestionnaires savent qu'ils perdront leur budget à la fin de l'année, ils auront tendance à accélérer certaines dépenses.

L'une des raisons pour lesquelles cette politique a été adoptée par le Conseil du Trésor était que l'on voulait éliminer cet incitatif antiproduitif de façon à ce que les gestionnaires qui arrivaient à la fin de l'année puissent reporter de l'argent. Une deuxième raison est que cela assure une certaine souplesse dans la planification budgétaire afin que les gestionnaires qui n'ont pas besoin de fonds pour un objectif donné puissent choisir l'année durant laquelle ils feront l'achat. En fait, ils peuvent délibérément reporter des dépenses s'ils pensent que ce serait plus approprié.

Voilà l'explication générale de la politique. La manière dont elle est appliquée assure aux gestionnaires des ministères une souplesse pour gérer. Tant qu'ils peuvent respecter les paramètres généraux de la politique, ils ont la liberté de reporter de l'argent à une année ultérieure. Nous ne leur demandons pas les raisons pour lesquelles ils le font. Le report est une disposition automatique tant qu'on respecte les règles ou les lignes directrices de la politique.



However — and this is why your question is perceptive — when analysts at Treasury Board examine programs, they look at carry-forwards. They will question whether there may be an inappropriate degree of flexibility in the budget if a manager is carrying money forward each year. That could be an indication.

The experience in the Treasury Board Secretariat with these questions that analysts ask the departments when they are dealing with general issues indicates that that is not the case. Generally speaking, most budgets are tight. I am not aware that we have done any formal evaluation of this policy, although I should, perhaps, check up on that. It is our experience, in our interaction with departments, that the policy has achieved the objective and is appropriate. That is not to say that every case is like that. My experience is that it is used appropriately.

**Senator Comeau:** On February 20, April 14 and June 30, an Access to Information request was placed to the Department of Justice and the Solicitor General asking for the number of employees in the firearms registry. Both departments responded that there were no employees in the firearms registry department on those three dates. I could have a copy of the Access to Information response sent to you, if you are in doubt. I saw your eyebrows go up and I had that same reaction because it is highly unusual to have no employees in a department. I will send a copy of it to you, Mr. Joyce so that you might follow up on it and respond to the committee.

On page 88 of the Supplementary Estimates, it states that the firearms registry personnel expenditure this year is projected to be \$22.6 million. If you were to make a rough calculation — a cost per employee of \$50,000 — that would add up to about 450 employees for next year, give or take a few.

Would it be possible for Treasury Board to provide the committee with the occupation categories within the firearms registry? How many are at the clerical level? How many at the executive level? That would give us a better idea of the firearms registry personnel figures. I do not know if this is a fair question for Treasury Board or if it would be a question better suited to the registry. If it would be fair, please ask Treasury Board, by all means.

**Mr. Joyce:** That is a reasonable question to ask. I will obtain the information if we have it at Treasury Board or I could obtain it from the department, should it prefer to provide it directly. I will ensure that you receive that information because we do have it.

**Senator Comeau:** The Estimates call for \$58.9 million for professional and special services. In layman's terms, that would be for hiring consultants. Is \$58.9 million not an unusually high figure for consultation work? There is also a figure of \$8.6 million for transportation and communications.

Is it usual to have a figure as high as \$58.9 million to hire consultants? Is that normal?

Toutefois — et c'est pourquoi votre question est fine — lorsque les analystes du Conseil du Trésor examinent les programmes, ils examinent aussi les reports. Ils se demandent si le budget de tel ou tel gestionnaire qui reporte continuellement de l'argent, d'une année à l'autre, ne comporte pas un degré de souplesse inapproprié. Cela en serait une indication.

L'expérience acquise par le Secrétariat du Conseil du Trésor avec ces questions que les analystes posent aux ministères lorsqu'ils traitent de questions générales révèle que de tel n'est pas le cas. Généralement parlant, la plupart des budgets sont serrés. Je ne pense pas que nous ayons fait d'évaluation formelle de cette politique mais je devrais peut-être vérifier. Dans nos relations avec les ministères, nous pouvons conclure que la politique a permis d'atteindre l'objectif et qu'elle est adéquate. Je ne veux pas dire par là que c'est toujours le cas. Mon expérience est que la politique est appliquée de manière appropriée.

**Le sénateur Comeau:** Le 20 février, le 14 avril et le 30 juin, une demande a été adressée au ministère de la Justice et au Solliciteur général, au titre de l'accès à l'information, pour connaître le nombre d'employés du Registre des armes à feu. Les deux ministères ont répondu qu'il n'y avait pas d'employés au Registre des armes à feu à ces trois dates. Si vous en doutez, je peux vous envoyer une copie de la réponse. J'ai vu que cela vous a surpris, tout autant que moi, car il serait étonnant qu'il n'y ait pas d'employés dans ce service. Je vous enverrai une copie de la réponse, monsieur Joyce, pour que vous puissiez vérifier et répondre au comité.

À la page 88 du Budget supplémentaire, on indique que les dépenses en personnel du Registre des armes à feu s'établiront à 22,6 millions de dollars cette année. Si l'on fait un calcul rapide — avec 50 000 \$ par employé — cela donnerait environ 450 employés l'an prochain.

Le Conseil du Trésor pourrait-il fournir au comité les catégories professionnelles au sein du Registre des armes à feu? Combien y a-t-il de commis? Combien y a-t-il de cadres? Je ne sais pas si c'est une question que l'on peut poser au Conseil du Trésor ou s'il serait préférable de l'adresser au Registre lui-même. Si le Conseil du Trésor peut y répondre, je vous en prie.

**M. Joyce:** C'est une question raisonnable. Je vais obtenir l'information pour vous, du Conseil du Trésor ou du ministère lui-même, et je veillerai à ce qu'elle soit envoyée au comité.

**Le sénateur Comeau:** Le budget prévoit 58,9 millions de dollars de services professionnels et spéciaux. En langage ordinaire, cela veut dire qu'on va recruter des consultants. N'est-ce pas un chiffre très élevé pour des services de consultants? Il y a aussi 8,6 millions de dollars pour des dépenses de transport et de communications.

Est-ce que 58,9 millions de dollars est un montant habituel pour engager des consultants? Est-ce normal?

**Mr. Joyce:** Managers make judgments on the hiring of consultants for application to the achievement of program objectives. Sometimes consultants are brought in because the expertise you need lies in the private sector. It can be an efficient and effective use of public funds to get the expertise you need.

On other occasions, consultants are brought in when it is not appropriate to hire full-time staff, perhaps when you know that the budget will decrease. I do not have the specifics on this issue but, again, I would be pleased to obtain the information on that \$58.9 million.

**Senator Comeau:** While you are doing that, would it be possible to obtain the names of the principal contractors for this particular amount or should I ask the department for that information?

**Mr. Joyce:** I see nothing wrong in my relaying that question to the department on behalf of this committee.

**Senator Comeau:** On page 14 of the Supplementary Estimates, under "Transfers," there is an entry for \$105.4 million. I think that is mainly because of the transfer of the firearms registry from the Department of Justice to the Office of the Solicitor General. Should the transfer not come down to zero in the budget for justice? My experience with budgets and estimates in the past tells me that, in the case of a transfer from one department to another, the figure should come down to zero in the first department.

**Mr. Monette:** Honourable senators, the figure of \$105.4 million shows there so that it is clear that this is a transfer from Justice to the Solicitor General. Generally, it would be zero under Justice. However, in this case, we were asked to show the amount so that the transfer amount from Justice to the Solicitor General is absolutely clear.

**Senator Lynch-Staunton:** I have a supplementary. We accept that there is a transfer of funds but why is there not \$105 million less in the Justice account?

**Mr. Joyce:** I will respond to that question, senator. The money has been transferred and, therefore, the Treasury Board would have put in place what we call a "frozen allotment" that actually removes the access by the Department of Justice to those monies. Treasury Board ministers have taken that action to remove the access to that authority. In effect, that has happened.

**Senator Lynch-Staunton:** It does not show.

**Mr. Joyce:** That is correct. It does not show in the way that we display these Estimates.

**Senator Lynch-Staunton:** Why does it not show?

**Mr. Joyce:** That is an excellent question. It goes to the clarity of the document.

It is my understanding that this has been a consistent practice in the Supplementary Estimates in use for years. The Supplementary Estimates are used to deal with the increase in authorities sought. We have a practice whereby the Treasury Board has taken action, as I have just indicated. Normally, we offset the amount but, in this particular case given the focus on

**M. Joyce:** Ce sont les gestionnaires qui déterminent les services de consultants dont ils ont besoin pour atteindre les objectifs de leurs programmes. On a parfois recours à des consultants pour obtenir une expertise qui n'existe que dans le secteur privé. C'est alors une méthode efficiente et efficace pour avoir l'expertise requise.

Il arrive aussi que l'on ait recours à des consultants lorsqu'il ne serait pas approprié d'engager du personnel à temps plein, par exemple lorsqu'on sait que le budget baissera. Je n'ai pas les détails du cas que vous venez de mentionner mais je serais très heureux de les obtenir pour vous.

**Le sénateur Comeau:** Pendant que vous y êtes, pourriez-vous obtenir les noms des principaux sous-traitants qui émargeront à ce budget ou devrais-je demander cette information au ministère?

**M. Joyce:** Je ne vois rien de mal à transmettre cette question au ministère au nom de votre comité.

**Le sénateur Comeau:** À la page 14 du Budget supplémentaire, au chapitre des transferts, je vois 105,4 millions de dollars. Je suppose qu'il s'agit essentiellement du transfert du Registre des armes à feu du ministère de la Justice au bureau du Solliciteur général. Si tel est le cas, le budget ne devrait-il pas être zéro à la Justice? Mon expérience des budgets antérieurs me porte à croire qu'en cas de transfert d'un service dans un autre ministère, le budget devrait tomber à zéro dans le ministère d'origine.

**M. Monette:** Le chiffre de 105,4 millions de dollars indique clairement qu'il s'agit du transfert de la Justice au Solliciteur général. Normalement, ce devrait être zéro à la Justice mais, dans ce cas, on nous a demandé d'indiquer le chiffre du montant transféré de la Justice au Solliciteur général pour que ce soit absolument clair.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Question supplémentaire. Nous acceptons qu'il y ait un transfert de fonds mais pourquoi le budget du ministère de la Justice n'a-t-il pas baissé de 105 millions de dollars?

**M. Joyce:** Je vais répondre à cette question, sénateur. L'argent a été transféré et le Conseil du Trésor doit donc verser le montant dans ce que nous appelons une «affectation bloquée», ce qui veut dire que le ministère de la Justice n'a plus accès à l'argent. Les ministres du Conseil du Trésor ont pris cette mesure pour supprimer cet accès. Voilà ce qui s'est passé.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ce n'est pas indiqué.

**M. Joyce:** Vous avez raison. Ça ne ressort pas de la manière dont nous présentons ce budget.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Pourquoi?

**M. Joyce:** C'est une excellente question. Ça concerne la clarté du document.

Je crois comprendre que c'est une pratique uniforme dans les budgets supplémentaires depuis des années. Les budgets supplémentaires servent à faire autoriser une hausse de dépenses. Le Conseil du Trésor a adopté une procédure à ce sujet, comme je l'ai indiqué. Normalement, la somme doit être déduite mais, dans ce cas particulier, comme il s'agit du Registre



the firearms registry, we thought it was appropriate to be absolutely clear that that amount is being transferred. That is why we are showing it in such a way.

In effect, the money has been removed from the budget of the Department of Justice.

**Senator Lynch-Staunton:** It is not clear to me and I do not think I am alone in that.

**Senator Comeau:** On that last point then, in the last column on page 14 under "Current Estimates," should it not read \$64.6 billion rather than \$64.7 billion if we are transferring \$105 million?

**Mr. Monette:** Although it is what we call "frozen" in the allotment for justice, it is still within the Estimates. It is still within the vote. It is a frozen allotment within the vote. For example, if nothing changes you would see, in public accounts, an amount equivalent to the frozen allotment. It would be printed in public accounts under the heading "frozen allotment." Under that, you would see the subheading "firearms," and then the amount.

**Senator Lynch-Staunton:** Last year in the Supplementary Estimates, CMHC and Canada Post were transferred from Privy Council to Transport, and a reduction was shown in the Privy Council budget and comparable or corresponding increase in Transport budget. That is clear, so bottom line, the total, zero in transfers. They would even each other out. Then why was that same formula for interdepartment transfer — not "intra" but inter — not used in this case?

**Mr. Joyce:** It is an excellent question. I do not know the answer to that. The one principle I would agree on is that unless we actually reach clear agreement on changing a method of presentation — even if it is a presentation method that causes trouble — we should at least be consistent. That is something that I will undertake to look at to make sure that we are at least consistent. The other issue is, even if we are consistent, are there ways to improve? I would like to look at that.

**Senator Ringuette:** I would like to make the comment that I reiterate Senator Lynch-Staunton's request to have more information than just a one-liner that raises more questions in our minds and requires you to be here longer than need be.

You seem to have quite a briefing book there. Would it be possible to have some kind of a similar briefing document for us to be able to be more efficient in our duties? That is a comment and you do not need to add anything.

I am looking at industry, page 61, and there is assistance for softwood industry, \$105.8 million, and then I look at page 62, and there is FEDNOR, for an additional \$9.5 million, which is not softwood related, and western diversification agency on page 70 that has \$46.7 million, additional, and not softwood related. For the Quebec diversification agency, page 64, an additional \$52 million, plus an additional \$24.5 million, and that credit is softwood related.

des armes à feu, nous avons pensé qu'il convenait d'indiquer absolument clairement la somme transférée. Voilà pourquoi elle est présentée de cette manière.

En réalité, l'argent a été retiré du budget du ministère de la Justice.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ce n'est pas clair à mes yeux et je ne pense pas être seul à réagir comme ça.

**Le sénateur Comeau:** Donc, dans la dernière colonne de la page 14, au chapitre du budget actuel, ne devrait-on pas lire 64,6 milliards de dollars au lieu de 64,7 milliards, puisqu'on transfère 105 millions?

**M. Monette:** Bien que ce soit ce que nous appelons une affectation «bloquée» de la Justice, le montant figure toujours dans le budget. Il fait toujours partie du crédit. C'est une somme bloquée au sein du crédit. Par exemple, si rien ne change, vous verrez dans les Comptes publics un montant équivalent à l'affectation bloquée. Cela figurera dans les Comptes publics sous le titre «Affectation bloquée.» Sous ce titre, vous verrez «armes à feu» et le montant.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** L'an dernier, dans le Budget supplémentaire, la SCHL et Postes Canada ont été transférées du Conseil privé aux Transports et on a vu une réduction dans le budget du Conseil privé puis une augmentation du même montant dans le budget des Transports. C'était parfaitement clair et on voyait bien qu'il n'y avait aucune augmentation mais uniquement un transfert. Comme il s'agit ici aussi d'un transfert interministériel — et non pas intraministériel — pourquoi n'a-t-on pas utilisé la même méthode?

**M. Joyce:** C'est une excellente question. Je ne connais pas la réponse. Le seul principe que j'accepte est que nous devrions au minimum être cohérents tant que nous ne sommes pas parvenus à une entente pour modifier la méthode de présentation — même si c'est une méthode de présentation qui cause des difficultés. Je prends l'engagement de me pencher sur cette question pour assurer que nous soyons au moins cohérents. Ensuite, même si nous sommes cohérents, comment améliorer la présentation? Je vais me pencher là-dessus.

**Le sénateur Ringuette:** Comme le sénateur Lynch-Staunton, je tiens moi aussi à dire que je souhaite avoir plus d'informations qu'une simple ligne qui nous oblige à poser beaucoup de questions et à vous faire passer ici plus de temps qu'il ne le faudrait.

Vous semblez avoir un gros document d'information à côté de vous. Ne serait-il pas possible de préparer un document similaire à notre intention, pour que nous soyons plus efficaces? C'est juste une remarque que je voulais faire, vous n'avez pas à y répondre.

À la page 61, concernant le ministère de l'Industrie, je vois 105,8 millions de dollars d'aide à l'industrie du bois d'oeuvre puis, à la page 62, 9,5 millions supplémentaires pour FEDNOR, ce qui n'est pas relié au bois d'oeuvre, et, à la page 70, 46,7 millions pour l'Agence de diversification de l'Ouest, ce qui n'est pas non plus relié au bois d'oeuvre. Pour l'Agence de diversification du Québec, à la page 64, je vois un autre montant de 52 millions de dollars, plus 24,5 millions reliés au bois d'oeuvre.

Coming from Atlantic Canada, I see no additional money for the ACOA agency, whether it is for softwood-related issues or others. Can you clarify this for me? Can you tell me if the \$105.8 million vote under industry for assistance for the softwood industry does include a program for the Atlantic region or not?

**Mr. Joyce:** I will try to do that. First, if I could address the assistance to the softwood lumber sector and perhaps give you some of the background context for this. There have, in fact, been three announcements of assistance to the softwood lumber sector by the government, starting in May 2002, followed by an announcement in October 2002 and then in December, 2002. A total of \$134 million has been announced, \$105.9 is in Industry Canada to establish the softwood industry and community economic adjustment initiative. As you point out, \$24.5 million is for the Economic Development Agency of Canada for the regions of Quebec.

The Industry Canada program is a national program designed to address the adjustment and transition needs of all forest-dependent communities across Canada. It will be delivered by the regional economic development agencies, but in this particular case they will be making the charge back to the industry. This is an arrangement that has been put in place where the responsibility for this program rests with the Department of Industry but the regional agencies, if you like, are being used as delivery arms. This is an arrangement that has been struck between the Department of Industry and the four agencies.

I do not think that I have information about the split between the agencies. I am not sure, necessarily, whether the department does, but I can certainly go back and ask that question so that if there is at least a planned distribution among the four agencies for that particular program in the Department of Industry, I will get you the information.

**Senator Ringuette:** Setting aside the softwood assistance program, the three regional economic agencies — FEDNOR, the western one and the Quebec one — are getting \$108 million additional, but there is not even one penny for the Atlantic region in these estimates.

**Mr. Joyce:** That is correct, senator.

**Senator Ringuette:** In previous meetings we have been told by Madam Robillard that there was between \$38 million and \$40 million from her department that would be available for the Public Service Commission to acquire the additional tools required to remove the geographic limitation barriers to entry within the public service. Can you identify for me where that vote is within these Supplementary Estimates?

**Mr. Joyce:** Mr. Chairman, I understand that the only items being put into the Supplementary Estimates with respect to human resource modernization — which I believe is where that flows from — is with respect to preparation for the passage of the bill, so that we are prepared should the bill be passed by Parliament.

Comme je viens des Maritimes, je ne vois aucune somme supplémentaire pour l'APECA, que ce soit pour le bois d'oeuvre ou pour autre chose. Pourriez-vous m'expliquer pourquoi? Pouvez-vous me dire si ce crédit de 105,8 millions du ministère de l'Industrie pour l'aide au bois d'oeuvre comprend un programme pour la région des Maritimes ou non?

**M. Joyce:** Je vais essayer de le savoir. Avant cela, je devrais peut-être vous donner quelques informations sur l'aide au secteur du bois d'oeuvre. En fait, il y a eu trois annonces du gouvernement sur l'aide à l'industrie du bois d'oeuvre, d'abord en mai 2002 puis en octobre 2002 et en décembre 2002. En tout, on a annoncé 134 millions de dollars, dont 105,9 millions relèvent d'Industrie Canada pour établir l'Initiative d'adaptation économique de l'industrie et des collectivités touchées par le différend sur le bois d'oeuvre. Comme vous le dites, 24,5 millions de dollars concernent l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec.

Le programme d'Industrie Canada est un programme national destiné à appuyer les besoins d'adaptation et de transition de toutes les collectivités canadiennes tributaires de la forêt. Il sera mis en oeuvre par les agences régionales de développement économique mais, dans ce cas particulier, la somme sera réimputée à l'industrie. En vertu de cet arrangement, la responsabilité du programme appartient au ministère de l'Industrie mais on utilise les agences régionales comme outils de prestation, si vous voulez. C'est un arrangement entre le ministère de l'Industrie et les quatre agences.

Je ne pense pas posséder d'informations sur la répartition entre les agences. Je ne sais pas exactement ce que fait le ministère à ce chapitre mais je peux très certainement m'informer et demander au minimum quelle est la répartition de la somme entre les quatre agences.

**Le sénateur Ringuette:** Laissons de côté le programme d'aide au bois d'oeuvre. Les trois agences économiques régionales — FEDNOR, l'agence de l'Ouest et l'agence du Québec — obtiennent 108 millions de dollars de plus mais je ne vois pas un sou pour la région de l'Atlantique.

**M. Joyce:** C'est exact, sénateur.

**Le sénateur Ringuette:** Lors de réunions antérieures, Mme Robillard nous avait dit qu'il y avait entre 38 et 40 millions de dollars de son ministère qui seraient mis à la disposition de la Commission de la fonction publique pour lui permettre d'acquérir des outils additionnels dont elle a besoin pour éliminer les obstacles géographiques à l'accès à la fonction publique. Pourriez-vous m'indiquer où cela se trouve dans ce Budget supplémentaire?

**M. Joyce:** Monsieur le président, je crois comprendre que les seuls éléments qui ont été intégrés au Budget supplémentaire en matière de modernisation des ressources humaines — je crois que c'est de cela qu'il s'agit — concernent la préparation à l'adoption du projet de loi, pour que nous soyons prêts si le projet de loi est adopté.



Money has been set aside with respect to implementing the bill, should it be passed. My understanding is that part of the money that has been set aside for planning purposes relates to e-recruitment. That would have been, if I am correct, what the president would have been referring to. The full amount, at the moment, is planned spending once the legislation is passed. If for any reason the legislation is not passed, then the government would have to reconsider which of the objectives and priorities it wishes to pursue and it could do in the absence of the planned legislation.

**The Chairman:** I am not sure, Mr. Joyce. We are familiar with this issue in this committee because we had the bill before us, and the issue was that in order to do what Senator Ringuette is talking about, which is to widen the national area of selection, the president of the Public Service Commission had asked for a considerable increase for their part in government on-line. He did not get what he asked for.

I note now in these supplementaries, there is \$97.3 million to fund projects related to government on-line — an initiative in the 1999 Speech from the Throne. Of that total, \$78.7 million is going to Public Works and Government Services and \$18.6 million is going to the Treasury Board Secretariat. Perhaps some of that is related to the national area of selection, perhaps it is not, and perhaps you do not know right now, but it will be interesting if we could find out.

I think what Senator Ringuette is talking about is rather unrelated to Bill C-25. Government on-line is there, and, with or without Bill C-25, the national area of selection is a policy that the government is trying to pursue.

**Senator Ringuette:** I understand government on-line is one issue. However, the minister did indicate that she had a four-year action plan specifically to deal with technology that would enable the public service committee to deal with the geographic limitation. Will you investigate that for us and come back on that for us, to ensure that everything matches?

**Mr. Joyce:** Yes. I will do that. I will confirm my understanding that the money for the Public Service Commission is separate from the money that has been set aside for government on-line. My understanding is that the two budgets are both technology-related projects. However, I will confirm the situation of both for you and provide the information to the clerk.

**Senator Ringuette:** In regard to the firearms issue, I can understand that the department said that they had no employees because, actually, they have no public service employees. It is my understanding the people who are working and have worked on the registry are contracted out. It is an odd flux of the work and does not require permanent, full-time public service employees so it should be contracted out.

However, there is an interesting issue. I am looking at page 89 and there is \$16.5 million there for "contribution to the provinces and territories for the Canadian firearms program." Could we have the list of provinces and who is getting how much?

Des fonds ont été mis de côté pour la mise en oeuvre du projet de loi si jamais il est adopté. D'après mes informations, une partie de la somme qui a été mise de côté à des fins de planification concerne le recrutement par voie électronique. Si je comprends bien, c'est de cela qu'avait parlé la présidente. À l'heure actuelle, on prévoit dépenser toute la somme une fois que le projet de loi aura été adopté. S'il ne l'est pas, pour quelque raison que ce soit, le gouvernement devra revoir les objectifs et priorités qu'il désire poursuivre et il pourra le faire en l'absence de la législation prévue.

**Le président:** Je ne suis pas sûr, monsieur Joyce. Nous connaissons bien cette question car nous avons été saisis du projet de loi et la question était que, pour faire ce dont parle le sénateur Ringuette, c'est-à-dire élargir la zone de sélection à l'échelle nationale, le président de la Commission de la fonction publique avait demandé une hausse considérable de sa part du gouvernement en direct. Il n'a pas obtenu ce qu'il avait demandé.

Je constate maintenant, dans ce budget, qu'il y a 97,3 millions de dollars pour financer des projets reliés au gouvernement en direct — qui était une initiative du discours du Trône de 1999. Cette somme comprend 78,7 millions pour Travaux publics et Services gouvernementaux et 18,6 millions pour le Secrétariat du Conseil du Trésor. Une partie de ce deuxième montant est peut-être reliée à la zone de sélection nationale mais je n'en suis pas sûr et vous ne le savez peut-être pas non plus, mais il serait intéressant de le savoir.

Je crois que ce dont parle le sénateur Ringuette n'est pas relié au projet de loi C-25. Le gouvernement en direct existe et, que le projet de loi C-25 soit adopté ou non, la création d'une zone de sélection nationale est une politique que le gouvernement essaie d'appliquer.

**Le sénateur Ringuette:** Je connais l'initiative du gouvernement en direct mais la ministre avait indiqué qu'elle avait un plan d'action de quatre ans concernant spécialement la technologie qui permettrait à la Commission de la fonction publique de surmonter les obstacles géographiques. Pourriez-vous vous renseigner à ce sujet et nous donner la réponse?

**M. Joyce:** Oui, je vais le faire. Je vais d'abord confirmer que l'argent de la Commission de la fonction publique est distinct de l'argent qui a été mis de côté pour le gouvernement en direct. Je crois comprendre que les deux budgets concernent des projets reliés à la technologie mais je vais vérifier ce qu'il en est pour les deux et je donnerai l'information au greffier.

**Le sénateur Ringuette:** En ce qui concerne les armes à feu, je crois comprendre que le ministère a dit qu'il n'avait pas d'employés parce qu'il n'avait pas en fait de fonctionnaires. D'après mes informations, les gens qui travaillent et ont travaillé au Registre sont des sous-traitants. Il semble y avoir des hauts et des bas dans la charge de travail, ce qui expliquerait qu'il n'y ait pas de fonctionnaires permanents à temps plein.

Toutefois, c'est une question intéressante. Je vois à la page 89 qu'il y a 16,5 millions de dollars de «contribution aux provinces et territoires pour le Programme canadien des armes à feu.» Pourrions-nous avoir la liste des provinces et le montant pour chacune?

I suppose that since these are Supplementary Estimates, maybe the \$16.5 million is not the full amount or is it?

**Mr. Joyce:** I will have to confirm both answers to you. I do not have information on the distribution among provinces. I know that the design of the program has provinces doing part of the administration and that is clearly the \$16.5 million. This is an arrangement with provinces. I would have to get information from the firearms centre in terms of which provinces, what the arrangements are, and whether they have a distribution of this \$16.5 million. I will have to come back with that information.

**Senator Ringuette:** I recall having some provinces shouting pretty loudly against this; on the other hand, if some are getting some money to participate in the program, then that is questionable.

**Senator Doody:** That is not unusual.

**Senator Ringuette:** There is a lot of funding for health research, and an entire slate of health research centres. Could you provide us with the list of health research centres, the amount of money that they are getting and for what purposes? Maybe there is more administration than scientific work being done? I would like to look into that.

**Senator Comeau:** Would you put into the hopper the suggestion from Senator Ringuette that the employees are not employees of the firearms registry and that the government departments were able to bisect my question under access to information by saying there were no employees, because of the fact that they were all contracted as suggested by Senator Ringuette? That would raise two questions to that point.

Are the Department of Justice and the Office of the Solicitor General trying to fool around with straight-forward questions from senators and members of Parliament? If that is the case, because they were contracted employees, would you give us the head count of the contracted employees?

I put that very specifically. I want the head count whether they are employees or contracted workers.

**Senator Banks:** In other words, how many people are working at the gun registry?

**Senator Comeau:** Exactly.

**Senator Banks:** The answer is about half.

Thank you, gentlemen, for being here. Getting back to the television fund at page 33, I need you to help me with whether this arithmetic is coincidental.

The fund used to be \$100 million. It was to be cut back to \$75 million. Now it is \$87.5 million. That means we took out \$25 million but put back \$12.5 million. Next year, the allocation will be \$64 million, so it sounds like we are taking \$12.5 million away from next year's \$75 million, and adding it into this year. Do I have that right? A promise was made to restore it but we will only restore half, giving us \$87.5 million. Is that right?

En outre, comme il s'agit d'un Budget supplémentaire, je suppose que les 16,5 millions de dollars ne représentent pas le montant complet, n'est-ce pas?

**M. Joyce:** Je vais devoir vérifier. Je n'ai pas d'information sur la ventilation entre les provinces. Je sais que les provinces ont un rôle à jouer du point de vue administratif, selon la conception du programme, et c'est clairement à cela que correspondent les 16,5 millions de dollars. C'est un arrangement avec les provinces. Je vais cependant demander au Centre des armes à feu quelles provinces émanent à ce budget, et pour quels montants. Je vous enverrai la réponse.

**Le sénateur Ringuette:** Je me souviens que certaines provinces s'étaient vivement opposées à ce programme. Par contre, si certaines obtiennent de l'argent pour y participer, c'est différent.

**Le sénateur Doody:** Ce n'est pas inhabituel.

**Le sénateur Ringuette:** On consacre beaucoup d'argent à la recherche sur la santé et à toute une série de centres de recherche sur la santé. Pourriez-vous nous en donner la liste, avec l'argent que chacun reçoit et dans quel but? Il y a peut-être plus de travail administratif que de recherche scientifique là derrière et j'aimerais voir ce qu'il en est.

**Le sénateur Comeau:** Pourriez-vous vous informer en même temps sur l'affirmation du sénateur Ringuette selon laquelle les employés ne sont pas des employés du Registre des armes à feu, et sur la raison pour laquelle les ministères ont pu court-circuiter ma question en disant qu'il n'y avait pas d'employés, ce qui serait le cas si ce sont tous des sous-traitants? Cela fait deux questions sur le même sujet.

Est-ce que le ministère de la Justice et le bureau du Solliciteur général tentent de raconter des histoires en réponse aux questions des sénateurs et des députés? Si tel est le cas et qu'il s'agissait vraiment d'employés à contrat, pouvez-vous nous donner le nombre de ces employés?

La question est donc très claire: je veux connaître le nombre, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'employés à contrat.

**Le sénateur Banks:** Autrement dit, combien y a-t-il de gens qui travaillent au Registre des armes à feu?

**Le sénateur Comeau:** Exactement.

**Le sénateur Banks:** Environ la moitié.

Merci, messieurs, de votre présence. Pour revenir au Fonds de la télévision, à la page 33, je voudrais vérifier quelques calculs avec vous.

Le Fonds s'élevait auparavant à 100 millions de dollars et on l'a ramené à 75 millions. Aujourd'hui, c'est 87,5 millions. Cela veut dire qu'on en a enlevé 25 millions de dollars puis qu'on y a remis 12,5 millions. L'an prochain, le budget sera de 64 millions de dollars, ce qui m'amène à penser qu'on a pris 12,5 millions des 75 millions de l'an prochain afin de les ajouter cette année. Est-ce bien cela? On avait promis de rétablir la somme qui avait été enlevée mais on ne va en rétablir que la moitié, ce qui donnera 87,5 millions de dollars. C'est ça?



**Mr. Joyce:** That is about it. The specific funding level by the federal government to that fund this year is \$75 million. That is down from \$100 million in the last year. In the next fiscal year, it will fall to \$62.5 million, so you are absolutely correct.

**Senator Banks:** We are robbing from next year to soften the blow and we will recover that amount in the next year.

**Mr. Joyce:** I understand that is the strategy. This is to provide a transition for the fund until it can rely on the private sector revenue that it earns.

**Senator Banks:** My second question also refers to page 33. There are two grants: \$15 million to the Trans-Canada Trail Fund and \$12 million to the National Aboriginal Achievement Foundation.

Members of this committee have before expressed concern, as have others, about certain kinds of grants. Are these grants program-specific, or are they to the capital funds of these foundations that can then spend their proceeds? Can they spend the \$15 million and the \$12 million now? Is there any transparency or accountability as to exactly what the grants are being spent on, or are these transfers to the "sinking fund," if you like, of these foundations?

**Mr. Joyce:** The information that I have on the Trans-Canada Trail Foundation is that the grant will be used to establish a fund to be expended in support of community-based trail-building projects over a six-year period.

**Senator Banks:** It is program money then to be expended over a specific time?

**Mr. Joyce:** That is the information I have, yes.

**Senator Banks:** The funds are going to a foundation?

**Mr. Joyce:** The actual fund was created in 1992 as a non-profit charitable organization to raise funds to build a national recreational trail.

**Senator Banks:** What about the \$12 million to the National Aboriginal Achievement Foundation?

**Mr. Joyce:** That fund was established in 1985 and its mandate was expanded in 1997 to include the recognition of Aboriginal scholastic and lifetime achievements. This particular payment is a one-time endowment by the Government of Canada to recognize that, despite steady gains in educational achievement, the percentage of Aboriginal Canadians with post-secondary degrees lags behind the average for all Canadians. This was considered to be an instrument to achieve that objective.

**Senator Banks:** Since it was a grant to the endowment, do we assume that it is gone, in effect, and now will be spent as and when the foundation likes? Does the grant need to stay in that endowment, or is it to be spent within a certain period of time? What happens to the grant at the end of the foundation's life?

**M. Joyce:** C'est à peu près ça. Le budget du gouvernement fédéral pour ce Fonds est de 75 millions de dollars cette année, contre 100 millions l'an dernier. L'an prochain, le budget tombera à 62,5 millions de dollars, vous avez tout à fait raison.

**Le sénateur Banks:** Autrement dit, on puise dans le budget de l'an prochain pour atténuer le coup cette année et on récupérera le montant l'an prochain.

**M. Joyce:** Je crois que c'est la stratégie. Il s'agit d'assurer la transition du Fonds jusqu'à ce qu'il puisse opérer avec les recettes qu'il obtient du secteur privé.

**Le sénateur Banks:** Ma deuxième question concerne aussi la page 33. Il y a deux subventions: 15 millions pour le fonds du Sentier transcanadien et 12 millions pour la Fondation nationale des réalisations autochtones.

Certains membres du comité ont exprimé des préoccupations au sujet de certaines subventions. Celles-ci sont-elles spécifiquement reliées à des programmes ou s'agit-il de fonds d'investissement que ces fondations peuvent ensuite dépenser comme elles l'entendent? Peuvent-elles dès maintenant dépenser les 15 et 12 millions de dollars? Y a-t-il une transparence quelconque à ce sujet et doivent-elles rendre des comptes ou s'agit-il simplement de fonds d'investissement?

**M. Joyce:** Mon information au sujet de la Fondation du Sentier transcanadien est que la subvention servira à établir un fonds qui servira à appuyer des projets communautaires d'aménagement du sentier sur une période de dix ans.

**Le sénateur Banks:** Il s'agit donc de crédits de programme qui seront dépensés sur une période donnée?

**M. Joyce:** D'après mes informations, oui.

**Le sénateur Banks:** Les fonds sont donnés à une fondation?

**M. Joyce:** Le fonds a été créé en 1992 sous forme d'organisme caritatif à but non lucratif chargé de recueillir des fonds pour aménager une piste récréative nationale.

**Le sénateur Banks:** Qu'en est-il des 12 millions de dollars de la Fondation nationale des réalisations autochtones?

**M. Joyce:** Ce fonds a été créé en 1985 et son mandat a été élargi en 1997 pour y intégrer la reconnaissance des réalisations universitaires et autres de la collectivité autochtone. Ce paiement particulier est une dotation ponctuelle du gouvernement du Canada destinée à reconnaître que, malgré des gains continus sur le plan universitaire, le pourcentage d'Autochtones canadiens possédant un diplôme supérieur reste inférieur à la moyenne canadienne. On a considéré que cet argent serait un outil pour atteindre cet objectif.

**Le sénateur Banks:** Comme il s'agissait d'une subvention à la Fondation, peut-on supposer que l'argent est maintenant disparu et sera dépensé par la Fondation comme elle l'entend? Est-ce que la subvention doit rester dans la Fondation ou est-ce qu'elle devra être dépensée durant une certaine période? Que devient la subvention lorsque la Fondation cesse d'exister?

**Mr. Joyce:** I would have to confirm that. The information I have is that the income generated from the endowment is expected to yield between 100 and 300 scholarships annually. That suggests that it is capital and that the interest will be used and therefore it is ongoing. I will have to confirm that because that is just an assumption that I have made. I will confirm that.

**Senator Banks:** Thank you. On page 2 of the backgrounder, there is a reference to \$376.8 million to CIDA. At page 47 of the Blue Book — and Senator Doody asked about this — there are expenditures of \$379 million also to CIDA. Are they the same? Why are the numbers different? Are we looking at separate grants that would total more than \$750 million to CIDA?

Senator Doody asked about the International Assistance Financial Institution Fund accounts.

**Mr. Joyce:** As I indicated, that is just a technical adjustment. It does not represent any increased funding. The new appropriations being requested in this Supplementary Estimate total \$379.2 million. That does not include the issuance payments on that International Development Financial Institution Fund. The \$379 million amount represents operating expenditures of the agency. The bulk of it is, as you pointed out, \$368.7 million worth of grants that are listed in the Supplementary Estimates.

**Senator Banks:** Where in the blue book do we find the \$376.8 million to which you referred on page 2 of the backgrounder?

**Mr. Joyce:** That would be on page 48. The transfer payments are listed there. You can see the grants that are listed.

**Senator Banks:** I cannot make that out to \$376.8 million. Maybe it is an arithmetical error in the backgrounder?

**Mr. Joyce:** The reconciliation is provided at the bottom of page 47. Under "Objects of Expenditure," right at the bottom it says "Less funds available." That is the adjusting item. You would subtract the \$12.3 million.

**Senator Banks:** That is not \$376.8 million. Perhaps the backgrounder is just wrong.

**Mr. Joyce:** It is possible; I would have to check the backgrounder. It is possible. It is the Estimates that are correct.

**Senator Banks:** The backgrounder information is talking about — by way of explanation — those items on page 47 and 48?

**Mr. Joyce:** That is correct, yes.

**Senator Finnerty:** The Department of Justice is seeking new appropriations of \$44 million for the renewal of Canadian legal aid, page 71. Why was this item not listed in the Main Estimates? Is it a one-time renewal or will it become an ongoing item for the department's estimates?

**Mr. Joyce:** It is actually a three-year renewal strategy for legal aid in the amount of \$133 million over three years. What you see in the Supplementary Estimates is this year's portion of that money.

**M. Joyce:** Je devrais vérifier. Selon mes informations, les revenus produits par la dotation sont censés produire entre 100 et 300 bourses par an. Cela me porte à croire qu'il s'agit de capital et que c'est l'intérêt qu'on utilisera, de manière continue. Je devrais cependant le confirmer, c'est simplement une hypothèse de ma part.

**Le sénateur Banks:** Merci. À la page 2 de la Fiche d'information, je vois 376,8 millions de dollars pour l'ACDI. À la page 47 du Livre bleu — et le sénateur Doody en a déjà parlé — je vois aussi 379 millions de dollars pour l'ACDI. Est-ce la même chose? Pourquoi les chiffres sont-ils différents? S'agit-il de subventions différentes, ce qui donnerait en tout plus de 750 millions de dollars à l'ACDI?

Le sénateur Doody a déjà posé des questions sur le Fonds d'aide internationale (institutions financières).

**M. Joyce:** Comme je l'ai dit, c'est simplement un ajustement technique. Cela ne représente pas une dotation accrue. Le nouveau budget demandé ici s'élève à 379,2 millions de dollars. Ça ne comprend pas les sommes versées au titre du Fonds d'aide internationale (institutions financières). La somme de 379 millions de dollars correspond aux dépenses d'exploitation de l'Agence. La majeure partie de cette somme, comme vous l'avez dit, se compose de 368,7 millions de dollars de subventions qui sont mentionnées dans le Budget supplémentaire.

**Le sénateur Banks:** Où trouvons-nous, dans le Livre bleu, les 376,8 millions de dollars auxquels vous faites référence à la page 2 de la Fiche d'information?

**M. Joyce:** À la page 48. C'est là que sont indiqués les paiements de transfert. Vous pouvez voir la liste des subventions.

**Le sénateur Banks:** Je ne trouve pas 376,8 millions de dollars. Y aurait-il eu une erreur dans la Fiche d'information?

**M. Joyce:** Vous trouverez la conciliation au bas de la page 47. Le total n'est pas exact car, sous «Chefs de dépenses», tout en bas, on indique «Moins les fonds disponibles.» C'est l'élément d'ajustement. Il faut retirer les 12,3 millions de dollars.

**Le sénateur Banks:** Ça ne fait pas 376,8 millions de dollars. Il y a peut-être eu une erreur de calcul dans la Fiche d'information.

**M. Joyce:** C'est possible, je devrais vérifier. C'est possible. C'est le Budget qui est exact.

**Le sénateur Banks:** Dans la Fiche d'information — à titre d'explication — on parle de ces éléments aux pages 47 et 48, n'est-ce pas?

**M. Joyce:** C'est exact.

**Le sénateur Finnerty:** Le ministère de la Justice demande de nouveaux crédits de 44 millions de dollars pour le renouvellement de l'aide juridique, à la page 71. Pourquoi cela ne figurait-il pas dans le Budget principal? S'agit-il d'un crédit ponctuel ou cela deviendra-t-il un crédit permanent du ministère?

**M. Joyce:** En fait, c'est une stratégie de renouvellement de l'aide juridique sur trois ans, pour un montant de 133 millions de dollars. Ce que vous voyez dans le Budget supplémentaire, c'est la partie de cette somme pour cette année.



The resources were announced in the budget and represent the bulk of the expenditure plan as set out in the budget. This is much like the situation I mentioned earlier, in which the secretariat wanted to get additional information before it was prepared to make a recommendation to the Treasury Board. That was the reason that we did not recommend it for inclusion in the Main Estimates. We wanted to get further information from the department and the department just did not have time between the publishing of the budget and the Main Estimates to do that.

**The Chairman:** Mr. Joyce, do you have in front of you the press release put out by the secretariat yesterday on reallocation? "The President of the Treasury Board reports on reallocation."

**Mr. Joyce:** I do, Mr. Chairman.

**The Chairman:** There is a narrative on the covering page that seeks to explain what it is all about. It is difficult, if not impossible, for a layman to make sense of it. There are two tables.

This press release states that the government has reallocated \$1 billion to higher priorities for the current fiscal year. Then there is more than \$800 million that you say is being reallocated internally, within departments.

I have looked and looked at the tables here. One table adds up to \$825 million. It starts with Agriculture and Agri-Food with \$100 million, down to Veterans Affairs, \$11 million. I presume this is money being transferred across votes within the department? Is that the case?

**Mr. Joyce:** That is correct. These are examples of what departments do every year within their budgets. They adjust to changing priorities and reallocate internally. These are examples of which we are aware, totalling \$825 million.

**The Chairman:** The next table adds up to \$1 billion. I presume this is the reallocation to other priorities. This is money that these departments are — to put in a sort of vulgar way — sending back to the centre? Is that it?

**Mr. Joyce:** In some cases, that is correct. The reallocation exercise was announced in the budget. The requirement, post-budget, was that the Treasury Board find \$1 billion in reallocation to meet the high priorities that are already being funded in the budget. The budget tables actually showed a negative \$1 billion. This was a commitment on which the Treasury Board had to deliver. These listed portfolio contributions are the contributions that the ministers of each portfolio agreed to make, that would, in fact, fill that amount of money, the \$1 billion.

**The Chairman:** It is going back to the centre, though? Somebody has to decide this. The second paragraph quotes the Honourable Lucienne Robillard saying that, "These measures will help us build the Canada we want through investments in Canadians' priorities — our families and communities, health care, education, and the environment. The Minister further states

Les ressources ont été annoncées dans le budget et représentent la majeure partie du plan de dépenses tel qu'il figure dans le budget. C'est une situation semblable à celle dont je parlais plus tôt, où le Secrétariat voulait obtenir des renseignements additionnels avant d'adresser une recommandation au Conseil du Trésor. C'est pour cette raison que nous n'avons pas recommandé son inclusion dans le Budget principal. Nous voulions obtenir d'autres informations du ministère et celui-ci n'a pas eu le temps de nous les fournir avant la publication du Budget principal.

**Le président:** Monsieur Joyce, avez-vous sous les yeux le communiqué de presse publié hier par le Secrétariat sur la réaffectation?

**M. Joyce:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Il y a sur la page de couverture une tentative d'explication du phénomène. Pour un néophyte, c'est difficile à comprendre, voire impossible. Il y a aussi deux tableaux.

On dit dans ce communiqué de presse que le gouvernement a réaffecté 1 milliard de dollars à des priorités plus importantes pendant l'exercice financier en cours. Ensuite, on dit qu'il y a plus de 800 millions de dollars qui ont été réaffectés sur le plan interne, à l'intérieur des ministères.

J'ai examiné attentivement les deux tableaux. Le premier donne un total de 825 millions de dollars. Il commence avec Agriculture et Agroalimentaire, pour 100 millions de dollars, et va jusqu'aux Affaires des anciens combattants, pour 11 millions de dollars. Je suppose qu'il s'agit là d'argent transféré d'un crédit budgétaire à un autre, au sein d'un même ministère, n'est-ce pas?

**M. Joyce:** C'est cela. Ce sont des exemples de ce que font chaque année les ministères avec leurs budgets. Ils les adaptent à leurs priorités et réaffectent les sommes sur le plan interne. Ce sont des exemples dont nous avons connaissance, totalisant 825 millions de dollars.

**Le président:** Le tableau suivant donne un total de 1 milliard de dollars. Je suppose qu'il s'agit là de réaffectation pour d'autres priorités. C'est de l'argent que ces ministères renvoient — si je peux utiliser un verbe aussi vulgaire — au centre, n'est-ce pas?

**M. Joyce:** Dans certains cas, c'est exact. L'exercice de réaffectation avait été annoncé dans le budget. On avait annoncé à ce moment-là que le Conseil du Trésor devait trouver 1 milliard de dollars par des réaffectations budgétaires pour faire face aux priorités élevées qui sont déjà financées par le budget. En fait, les tableaux du budget indiquent un montant négatif de 1 milliard de dollars. C'était un engagement que le Conseil du Trésor devait respecter. Ces contributions de portefeuille sont des contributions que les ministres de chaque portefeuille ont accepté de faire et qui donnent le milliard total demandé.

**Le président:** Cependant, est-ce que cet argent est renvoyé au centre? Quelqu'un doit le décider. Au deuxième paragraphe, l'honorable Lucienne Robillard affirme que «ces mesures nous aideront à bâtir le Canada que nous voulons en investissant dans les priorités des Canadiens — nos familles et communautés, les soins de santé, l'éducation et l'environnement.» Elle ajoute que

that, "The money will also help fund new priorities that have emerged since the budget such as ... SARS, ...BSE, ...the cod fishery and the reconstruction of Iraq."

These departments, as listed, Agriculture and Agri-Food, is giving up \$17 million; the Treasury Board Secretariat — never slow to set a good example — is giving up \$41 million. If this is going to be reallocated to other priorities, it must be going back into a common pot of some kind to be reallocated by the ministers, cabinet or somebody.

**Mr. Joyce:** There is not always a one-on-one relationship between the from and the to, because of the high priorities that were funded in the budget and the high priorities that have been funded since the budget, which is what the president is referring to in terms of the post-budget events that happened.

In some cases, the money has been simply removed from the department's spending authority. In other cases, it is a question of adjusting the amount of funds that are provided for a new initiative, where the department can reallocate to that new priority and therefore reduce the cost that would have otherwise been incurred in responding to the event.

**The Chairman:** Did you get that, colleagues? I suppose I get it.

Why has not some of this shown up in the Estimates? On the contrary, let us take Privy Council, which made its pace-setting gift of \$4 million to the Privy Council Office's agencies in the reallocation process. When I look at the Supps, they are coming to us for a new appropriation \$26 million. That is some reallocation; they give up \$4 million and they get \$26 million in the Supps.

**Mr. Joyce:** I do not have the details with me, but in the Supplementary Estimates, we have made reductions that take into account the fact that we have removed the spending authority from departments' budgets. In other cases, it is an issue of spending that was either planned in the framework or had to be released for new priorities. The reallocations have had the effect of reducing the amount that had to be allocated to new priorities.

**The Chairman:** You would have to look at the total Estimates to date and then look at the reallocations to see what the situation is.

**Senator Day:** May I ask a supplement on your question so that it is clear in my mind? The Chairman was talking about this press release of yesterday, but we have been aware of this \$1-billion reallocation for some time. When these Supplementary Estimates were prepared, did Treasury Board have all the information on how the reallocation of \$1 billion would take place?

**Mr. Joyce:** It had not been finalized at the point that we put the Supplementary Estimates together. Clearly, we have been working on this for some time. The president was only in a position to make the announcement yesterday and therefore it was not final until that time.

«l'argent servira aussi à financer de nouvelles priorités qui sont apparues depuis le budget comme le [...] SRAS, [...] l'EBS [...] la pêche à la morue et la reconstruction de l'Irak.»

Selon la liste, Agriculture et Agroalimentaire donne 17 millions de dollars; le Secrétariat du Conseil du Trésor — toujours prêt à donner l'exemple — donne 41 millions de dollars. Si cet argent doit être réaffecté à d'autres priorités, je suppose qu'il retourne dans une caisse commune qui sera réaffectée par les ministres, le cabinet ou je ne sais qui.

**M. Joyce:** Il y a toujours une relation de l'un à l'autre entre le départ et l'arrivée, à cause des priorités élevées qui étaient financées dans le budget et des priorités élevées qui ont été financées depuis le budget, ce qui est l'élément auquel la présidente faisait référence en termes d'événements postbudgétaires.

Dans certains cas, l'argent a simplement été retiré du budget du ministère. Dans d'autres, il s'agit d'ajuster les fonds qui sont prévus pour une nouvelle initiative, lorsque le ministère peut réaffecter des sommes à cette nouvelle priorité et, par conséquent, réduire le coût qu'il aurait autrement assumé en réponse à l'événement.

**Le président:** Vous y avez compris quelque chose, collègues? Je crois avoir saisi.

Pourquoi cela ne figure-t-il pas dans le Budget? Prenons l'exemple du Conseil privé, qui a fait ce cadeau grandiose de 4 millions de dollars aux agences du Bureau du Conseil privé dans le processus de réaffectation. Quand j'examine le Budget supplémentaire, je les vois demander un nouveau crédit de 26 millions de dollars. Vous parlez d'une réaffectation! Ils renoncent à 4 millions de dollars et ils en obtiennent 26 autres dans le Budget supplémentaire.

**M. Joyce:** Je n'ai pas les détails avec moi mais, dans le Budget supplémentaire, nous avons apporté des réductions qui tiennent compte du fait que nous avons retiré le pouvoir de dépenser des budgets des ministères. Dans d'autres cas, il s'agit de dépenses qui étaient prévues dans le cadre ou qui devaient être libérées pour de nouvelles priorités. Les réaffectations ont eu pour effet de réduire le montant qui devait être réaffecté à de nouvelles priorités.

**Le président:** Il faudrait examiner le budget total jusqu'à présent puis examiner les réaffectations pour voir quelle est la situation réelle.

**Le sénateur Day:** Puis-je poser une question supplémentaire à ce sujet? Le président parlait du communiqué de presse d'hier mais nous avons connaissance de cette réaffectation de 1 milliard de dollars depuis déjà un certain temps. Quand ce budget supplémentaire a été préparé, le Conseil du Trésor possédait-il toutes les informations sur la manière dont la réaffectation se ferait?

**M. Joyce:** Le processus n'avait pas encore été finalisé à un point tel que nous aurions pu le mentionner dans le Budget supplémentaire. Évidemment, nous travaillons là-dessus depuis un certain temps. La présidente était seulement en mesure de faire l'annonce hier et c'est donc à ce moment-là que c'est devenu définitif.



**Senator Day:** There is some accounting activity with respect to the \$1-billion reallocation that we may see in the next Supplementary Estimates (B) or some time in the future; is that correct?

**Mr. Joyce:** It is possible. However, the majority of adjustments that have been made to where we are specifically reducing a department's allocated budget have been reflected in the Supplementary Estimates. There may be a few minor ones that would be reflected in Supplementary Estimates (B). However, in some respects that depends on the nature of the items we get in Supplementary Estimates (B), and those we are not in a position to forecast in detail.

**Senator Day:** At some time in the future, I would like to ask more questions about that.

**The Chairman:** I know you would, and that is my next point. Honourable senators, we have a deadline — albeit self-imposed — to continue our practice of having our report on the Supplementary Estimates tabled in the Senate before the Interim Supply Bill comes from the House. Our information is that that the Interim Supply Bill will be brought into the Commons on or about October 23.

**Senator Lynch-Staunton:** That is early. We will have a lot of time to discuss it then.

**The Chairman:** The supply bill will be before us toward the end of October, let say the last week of October or very early November. If it is the wish of the committee, I can invite Mr. Joyce and Mr. Monette back here a week from today to pursue some of these matters, if you wish to do that.

In any case, these Sups, like the Main Estimates, are before the committee anyway until March 31, 2004. However, they have taken notice of a number of matters and they may wish to bring them back. If you would like to convene the committee next Tuesday morning, we can do that.

**Senator Day:** I think that would be wise. There are many undertakings. You may have questions.

**The Chairman:** How do the rest of you feel about that?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Are you people available next Tuesday morning?

**Mr. Joyce:** I will make myself available.

**Senator Day:** Could you try to do the research that you have undertaken to do so that we will have that?

**Mr. Joyce:** We will do our best to do that.

**The Chairman:** Thank you very much, honourable senators. Until 9:30 next Tuesday morning, the committee stands adjourned.

The committee adjourned.

**Le sénateur Day:** Il y aura donc des changements comptables concernant cette réaffectation de 1 milliard de dollars que nous verrons peut-être dans le prochain Budget supplémentaire (B) ou plus tard?

**M. Joyce:** C'est possible. Toutefois, la plupart des ajustements qui ont été faits du point de vue de la réduction précise du budget attribué à un ministère se reflètent dans le Budget supplémentaire. Il y a peut-être quelques exemples mineurs qui se refléteront dans le Budget supplémentaire (B). Toutefois, à certains égards, cela dépendra de la nature des éléments qu'il y a aura dans le Budget supplémentaire (B), et nous ne sommes pas en mesure de les prévoir aujourd'hui en détail.

**Le sénateur Day:** J'aimerais donc pouvoir poser d'autres questions à ce sujet au moment voulu.

**Le président:** Je n'en doute pas, et c'est aussi ce que je voulais dire. Honorables sénateurs, nous avons un délai — que nous nous sommes imposé nous-mêmes — concernant l'envoi de notre rapport sur le Budget supplémentaire déposé au Sénat avant que le projet de loi de crédits provisoires n'arrive de la Chambre. Selon nos informations, ce projet de loi sera déposé en Chambre aux environs du 23 octobre.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** C'est tôt. Nous aurons beaucoup de temps pour en discuter.

**Le président:** Le projet de loi de crédits nous arrivera vers la fin octobre, disons la dernière semaine d'octobre ou la première semaine de novembre. Si tel est le vœu du comité, je peux inviter M. Joyce et M. Monette à revenir dans une semaine pour poursuivre l'examen de ces questions.

Quoi qu'il en soit, le comité reste saisi de ce budget supplémentaire et du budget principal jusqu'au 31 mars 2004. Comme nos témoins ont pris note d'un certain nombre de questions, vous voudrez peut-être les convoquer à nouveau pour obtenir les réponses. Si vous le voulez, nous pouvons nous réunir à nouveau mardi matin.

**Le sénateur Day:** Ce serait une bonne chose. Il y a eu beaucoup de questions. Il y en aura d'autres.

**Le président:** Qu'en pensent les autres membres du comité?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Êtes-vous disponibles mardi prochain dans la matinée?

**M. Joyce:** Je me rendrai disponible.

**Le sénateur Day:** Pouvez-vous essayer de faire les recherches au sujet desquelles vous vous êtes engagé, pour nous donner les réponses à ce moment-là?

**M. Joyce:** Nous ferons notre possible.

**Le président:** Merci beaucoup. Honorables sénateurs, la séance est levée jusqu'à mardi prochain, 9 h 30.

La séance est levée.

OTTAWA, Tuesday, October 7, 2003

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:32 a.m. to examine the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2004.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Colleagues, we are here again to consider Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2004.

The Senate referred these Supplementary Estimates to the committee on September 24, and the committee held an initial meeting a week ago today.

Before I forget, colleagues, this committee will meet two weeks from today, in camera, to consider a draft report on these Supplementary Estimates (A). You will receive notices of that meeting, but you may now circle the date in your agendas.

Our witnesses today are Mike Joyce, Assistant Secretary, Expenditure and Management Strategies Sector of the Treasury Board Secretariat, and Marc Monette, Acting Director, Expenditure Operations Division, Expenditure and Management Strategies Sector of the Treasury Board Secretariat.

Colleagues, as you know, we left a number of matters hanging last week, on the basis that our witnesses would obtain responses to questions that were not answered, or only partially answered.

The witnesses tell me that they have come equipped to deal with most, if not all, of those questions. While I would not try to restrict senators in their questions, or from bringing up entirely new material, I think the sensible, logical thing to do, and the best use of your time, will be to take the witnesses through the questions on which we require further information. After that, I will open the floor to the senators who posed the questions originally to see whether they have any follow-up questions.

Let's start with Senator Doody's question on the International Financial Institutions Fund account. Senator Doody wanted to know, first, what is this account. Second, he was interested in knowing about the allocation to the Department of National Defence of \$388 million. He wanted to know whether this was the total amount for Afghanistan, and the committee would like to know the total amount of funding earmarked for Afghanistan from all departments. Finally, Senator Doody wanted to know how much the churches are contributing to the total settlement forecast by the Office of Indian Residential Schools Resolution.

Do you have the answers in that order, and can you take us through them?

OTTAWA, le mardi 7 octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 32 afin d'examiner les dépenses figurant au Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice prenant fin le 31 mars 2004.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Chers collègues, nous revoici réunis pour étudier le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice prenant fin le 31 mars 2004.

Le Sénat a renvoyé ce Budget supplémentaire des dépenses au comité le 24 septembre, et le comité a tenu sa première réunion à ce sujet il y a une semaine aujourd'hui.

Avant que je ne l'oublie, je vous rappelle que notre comité va se réunir dans deux semaines exactement, à huis clos, pour examiner une ébauche de rapport sur ce Budget supplémentaire des dépenses (A). Vous allez recevoir un avis de convocation, mais vous pouvez déjà inscrire la date à votre agenda.

Nos témoins d'aujourd'hui sont Mike Joyce, secrétaire adjoint pour le Secteur des stratégies de gestion et de dépenses du Secrétariat du Conseil du Trésor, et Marc Monette, directeur intérimaire de la Division des opérations de dépenses pour le Secteur des stratégies de gestion et de dépenses du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Très chers collègues, vous vous souviendrez que nous avons laissé quelques questions en suspens la semaine dernière, parce que nos témoins devaient nous fournir des réponses qu'ils ne pouvaient pas nous donner tout de suite ou n'avaient pu répondre aux questions que partiellement.

Les témoins me disent qu'ils sont maintenant prêts à répondre à la plupart de ces questions, sinon toutes. Je ne voudrais pas limiter les sénateurs dans leurs questions, ni les empêcher d'en soulever de toutes nouvelles, mais je crois qu'il serait logique et particulièrement utile de commencer par écouter les témoins répondre aux questions pour lesquelles nous avons besoin d'information supplémentaire. Ensuite, je vais laisser la parole aux sénateurs qui avaient posé ces questions au cas, où ils voudraient relancer les témoins.

Commençons par le sénateur Doody et sa question sur les comptes du fonds d'institutions financières internationales. Le sénateur Doody voulait d'abord savoir en quoi consistait ce compte. Deuxièmement, il a demandé des renseignements sur l'allocation de 388 millions de dollars au ministère de la Défense nationale. Il voulait savoir s'il s'agissait de la somme totale destinée aux opérations en Afghanistan, et le comité se demande quel est le montant total de fonds réservés par tous les ministères pour l'Afghanistan. Enfin, le sénateur Doody voulait connaître la contribution des églises au montant total du règlement prévu par le Bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones.

Pouvez-vous répondre à ces questions dans l'ordre que je viens de les nommer?



**Mr. Mike Joyce, Assistant Secretary, Expenditure and Management Strategies Sector, Treasury Board of Canada Secretariat:** Yes, Mr. Chairman.

Let me start with the financial institution fund account. These international financial institutions are also known as regional development banks. They are all listed in the International Development Assistance Act; specific examples are the African Development Bank and Fund and the Asian Development Bank and Fund.

To get into the specifics of Senator Doody's question of what is at issue in these Supplementary Estimates, there are actually two financing windows provided by these institutions. One is known as the bank, which provides loans at preferred market rates; and the second category, which is known as the fund, makes money available to low-income members at concessional rates with long repayment periods. In this particular instance, Canada is supporting the second type of financing window — the fund — which is concessional. More specifically, the \$97 million in note issuances that are referred to in these Supplementary Estimates will be used as follows — and there are four: the African Development Fund is getting \$67.2 million; the International Fund for Agriculture Development, \$14.5 million; the Caribbean Development Bank and the Special Development Fund, \$9.1 million; and the Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, \$6.2 million. That is the breakdown in the further information I have obtained.

Would you like me to proceed?

**The Chairman:** Yes, proceed to the Department of National Defence and the Afghanistan issue.

**Mr. Joyce:** Mr. Chairman, on this question, I am not yet satisfied with the amount of detail that we have been able to obtain from the department, particularly on the total amount of money earmarked for Afghanistan. I have some interim information, but I would rather respond to this question later in writing, when I actually have more specifics from DND and am satisfied that I have a complete answer.

I would prefer to defer that one, although if you wish, I could give you the interim information that I have.

**The Chairman:** Fine. What about residential schools?

**Mr. Joyce:** There are a couple of elements to this question, which relate to addressing the claims for redress from former pupils; and, specifically, how much the churches are contributing toward the total settlement.

The government has reached agreement with two out of the four churches involved — Anglicans and Presbyterians — on how the cost would be apportioned. Under these agreements, Canada

**M. Mike Joyce, secrétaire adjoint, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor:** Oui, monsieur le président.

Je vais commencer par le compte du fonds d'institutions financières internationales. On appelle également les institutions financières internationales des banques régionales de développement. Elles figurent toutes à la liste contenue dans la Loi d'aide au développement international. À titre d'exemples, notons la Banque et le Fonds africains de développement, ainsi que la Banque et le Fonds asiatiques de développement.

Le sénateur Doody nous demandait ce qui était en jeu, exactement, dans le Budget supplémentaire des dépenses. En fait, ces institutions offrent deux mécanismes de financement. Le premier est offert par les banques, qui accordent des prêts à des taux commerciaux préférentiels; la deuxième catégorie regroupe les fonds, qui mettent à la disposition des membres à faible revenu des prêts à taux de faveur assortis de longues périodes de remboursement. Dans le cas qui nous intéresse, le Canada appuie le deuxième type de financement, celui des fonds, qui offre des taux de faveur. Plus précisément, les 97 millions de dollars prévus dans le Budget supplémentaire des dépenses sous forme d'émissions de billets à vue seront utilisés de la façon suivante, il y a quatre fonds: le Fonds africain de développement obtiendra 67,2 millions de dollars; le Fonds international pour le développement agricole, 14,5 millions de dollars; la Banque de développement des Caraïbes et le Fonds spécial de développement, 9,1 millions de dollars; enfin, le Fonds multilatéral du Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone, 6,2 millions de dollars. Voilà la ventilation précise qu'on m'a présentée.

Voulez-vous que je continue?

**Le président:** Oui, parlez-nous des crédits prévus pour le ministère de la Défense nationale et l'Afghanistan.

**M. Joyce:** Monsieur le président, je ne suis toujours pas satisfait de la quantité de détails que j'ai pu obtenir du ministère à ce sujet, particulièrement en ce qui concerne la somme totale d'argent réservée aux opérations en Afghanistan. J'ai quelques renseignements provisoires, mais je préférerais vous répondre ultérieurement par écrit, lorsque j'aurai reçu plus de détails du MDN et que j'aurai le sentiment d'avoir une réponse complète à vous donner.

Je préférerais reporter ma réponse à cette question, mais si vous voulez, je peux vous donner l'information que j'ai pour l'instant.

**Le président:** D'accord. Qu'en est-il des pensionnats?

**M. Joyce:** La question du règlement des réclamations d'anciens élèves comprend plusieurs facettes. Il y a notamment lieu de nous demander quelle est la contribution des Églises au règlement total.

Le gouvernement s'est entendu avec deux des quatre Églises impliquées — les Églises anglicane et presbytérienne — sur la façon dont les coûts seront répartis. Selon ces ententes, le Canada

will pay 70 per cent of the compensation for claims prior to April 1 1969, with the churches contributing the balance of 30 per cent up to a fixed maximum contribution.

For example, the Anglican Church and the Presbyterian Church will pay a maximum of \$25 million and \$2.1 million respectively, after which Canada will pay 100 per cent of any further settlement beyond those ceilings. Again, consistent with these agreements, Canada will pay 100 per cent of compensation in claims arising after April 1 1969, since the churches were not involved after this date.

For the Catholic Church and the United Church, with whom agreements have not yet been reached, the Office of Indian Residential Schools Resolution will contribute 70 per cent of compensation to settlements of individual claims and the claimants retain the option of pursuing the church for the balance. The involved church organizations are invited to settle the claim, and I am told that to date, 65 per cent of these claims have been settled out of court with the Catholic and United churches.

**The Chairman:** Thank you. Senator Mahovlich asked about Industry Canada grants: a \$3.5-million grant to the Toronto Waterfront Revitalization Corporation and a \$10-million grant to TorontO3 Tourism Recovery Alliance. Senator Mahovlich wanted to know what these grants are for and to whom the funding will go. Do you have answers to those questions?

**Mr. Joyce:** This, in some respects, is a matter of clarifying the answer that I gave last time, on which Senator Day gave me some assistance.

The total amount in the Supplementary Estimates is \$27.5 million to assist in offsetting the economic impact of SARS. It is split between three organizations: Industry Canada, which gets \$13.5 million; the Canadian Tourism Commission, which gets \$12.5 million; and Human Resources Development Canada, which gets \$1.5 million.

In the case of Industry Canada, the total is divided between two items: a \$10-million grant to TorontO3 Tourism Recovery Alliance, which is promoting the Greater Toronto Area and the Ontario Tourism Corridor as a tourist destination; and \$3.5 million, which is a grant to the Toronto Waterfront Revitalization Corporation and was used to fund the Rolling Stones concert.

The Canadian Tourism Commission is getting \$12.5 million to develop a marketing campaign promoting tourism in Canada, so that represents the second organization.

The third and last organization, Human Resources Development Canada, is receiving \$1.5 million to establish a new class of grant to provide income relief to health care workers who were isolated or quarantined or contracted SARS and who are either ineligible or do not qualify for EI benefits.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Joyce.

paiera 70 p. 100 des indemnités versées pour régler les réclamations antérieures au 1<sup>er</sup> avril 1969, et les Églises fourniront la balance de 30 p. 100, jusqu'à un maximum prédéterminé.

Par exemple, l'Église anglicane et l'Église presbytérienne verseront au plus 25 millions de dollars et 2,1 millions de dollars respectivement, puis le Canada paiera la totalité des montants de règlement excédentaires. De plus, aux termes de ces ententes, le Canada assumera la totalité des frais d'indemnisation pour les réclamations postérieures au 1<sup>er</sup> avril 1969, puisque les Églises n'étaient plus responsables après cette date.

Pour ce qui est de l'Église catholique et de l'Église unie, avec lesquelles aucune entente n'a encore été conclue, le Bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones verseront 70 p. 100 de la valeur du règlement aux requérants, et ceux-ci pourront toujours poursuivre l'Église pertinente pour obtenir le reste du montant. Les Églises impliquées sont invitées à régler ces réclamations, et on me dit que jusqu'à maintenant, 65 p. 100 des réclamations ont été réglées à l'amiable avec les Églises catholique et unie.

**Le président:** Merci. Le sénateur Mahovlich s'interrogeait sur les subventions d'Industrie Canada: une subvention de 3,5 millions de dollars à la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto et une subvention de 10 millions de dollars à la TorontO3 Tourism Recovery Alliance. Le sénateur Mahovlich voulait savoir à quoi ces subventions serviraient et à qui elles iront. Avez-vous des réponses à ces questions?

**M. Joyce:** Il s'agit en fait de clarifier la réponse que je vous ai donnée la dernière fois, pour laquelle le sénateur Day m'avait aidé.

Le montant total prévu dans le Budget supplémentaire des dépenses pour réduire l'incidence économique du SRAS est de 27,5 millions de dollars. Il se divise entre trois organismes: Industrie Canada, qui reçoit 13,5 millions de dollars; la Commission canadienne du tourisme, qui reçoit 12,5 millions de dollars, et Développement des ressources humaines Canada, qui reçoit 1,5 million de dollars.

Dans le cas d'Industrie Canada, cette somme est répartie en deux subventions: 10 millions de dollars pour la TorontO3 Tourism Recovery Alliance, qui fait la promotion de la Région du Grand Toronto et du corridor touristique de l'Ontario comme destination touristique, et 3,5 millions de dollars pour la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto et le financement du concert des Rolling Stones.

La Commission canadienne du tourisme reçoit 12,5 millions de dollars afin de concevoir une campagne de promotion du tourisme au Canada. C'est donc le second organisme.

Le troisième et dernier organisme est Développement des ressources humaines Canada, qui reçoit 1,5 million de dollars afin d'établir une nouvelle catégorie de subventions pour fournir un revenu d'appoint aux travailleurs du domaine de la santé qui ont été isolés, mis en quarantaine ou qui ont contracté le SRAS et qui ne sont pas admissibles aux prestations de l'AE.

**Le président:** Merci, monsieur Joyce.



Senator Comeau was focused on the Canadian Firearms Centre, and my notes indicate that he had four particular questions.

First, he asked how the registry functioned with \$23 million less in the budget. You will recall that the budget was cut by \$23 million. He asked for an explanation of the \$10-million carry forward amount.

Second, there is, under "Objects of Expenditure," \$22.6 million for salaries. Senator Comeau asked about the occupational categories of persons working at the registry and whether they are under contract or permanent staff.

Third, what is the \$58.9 million listed under "Professional and Special Services" being used for, what are the names of the principal contractors, how many are there, and what are the amounts?

Fourth, on page 14 of the Supplementary Estimates, he wants to know why there is a positive number in the transfer column. This seemed a little unusual to him. Last year, for example, when CMHC and Transport Canada had transfers, they netted out to zero. Why is it different for the transfer of the firearms program?

**Mr. Joyce:** The specific answer I have as to why the Canadian Firearms Centre was able to carry forward \$10 million is that they are essentially transferring \$10 million that they had planned to spend in the previous year to the current year, and that has now been moved over to the new home of the Canadian Firearms Centre. They did not spend \$10 million as they had planned in the previous year because the new licensing and registration system did not proceed as quickly as anticipated, primarily because of the delays in the passage of Bill C-10A and delays in making planned changes to the regulations. This is an issue of the structure that is set by the new regulations that are foreseen by that bill, which I understand is still before Parliament. It was a delay in planned expenditures necessitated by the fact that the legislation to which it was responding has not proceeded as quickly as they had foreseen. That was the reason that particular \$10 million expenditure did not occur last year, and they are planning now to spend that this year. Again, I assume it is contingent on passage of the legislation.

The staff complement of the firearms centre as at the end of August 2003 was a total of 279, of which 100 are indeterminate staff, 161 are casual and term employees and 18 are secondment or interchange arrangements with other organizations. "Indeterminate," forgive me if you do know, is a term for full-time, regular employees. They are the regular public servants. It is just a label we use. I believe the terms "casual" and "term" are self-explanatory. It is people who are brought in using one or other of those arrangements for a limited period of time.

Le sénateur Comeau s'est concentré sur le Centre canadien des armes à feu, et selon mes notes, il avait quatre questions.

Premièrement, il se demande comment le registre a pu être administré malgré un trou de 23 millions de dollars dans son budget. Vous vous rappelez sans doute que le budget du Centre a été diminué de 23 millions de dollars. Il demande aussi une explication sur le report du budget de fonctionnement de 10 millions de dollars.

Deuxièmement, sous la rubrique «Articles de dépense», 22,6 millions de dollars sont prévus pour le personnel. Le sénateur Comeau a posé une question sur les catégories professionnelles des personnes qui travaillent à la tenue du registre et se demandait si c'étaient des employés contractuels ou permanents.

Troisièmement, à quoi serviront les 58,9 millions de dollars prévus pour les Services professionnels et spéciaux? Quels sont les noms des principaux fournisseurs de services, combien sont-ils et quelle somme sera versée à chacun?

Quatrièmement, à la page 14 du budget, il voudrait savoir pourquoi le nombre qui apparaît dans la colonne du transfert est positif. Cela lui semblait plutôt inhabituel. L'an dernier, par exemple, lorsque la SCHL et Transports Canada ont eu des transferts, ils en arrivaient à zéro. Pourquoi est-ce différent pour le transfert du programme des armes à feu?

**M. Joyce:** On m'a dit que le Centre canadien des armes à feu a été capable de reporter dix millions de dollars, parce qu'il a transféré les dix millions de dollars qu'il avait prévu dépenser au cours de l'exercice précédent à cet exercice, et la somme a été réattribuée au nouvel organisme responsable du Centre canadien des armes à feu. Le Centre n'a pas dépensé les dix millions de dollars qu'il avait prévu dépenser au cours de l'exercice précédent parce que le nouveau système d'enregistrement et d'octroi de permis n'a pas été mis en oeuvre aussi rapidement qu'il le croyait, surtout en raison de l'adoption tardive du projet de loi C-10A et des modifications prévues au règlement. Le nouveau règlement qui devrait suivre le projet de loi prévoit une nouvelle structure, mais ce projet de loi est toujours à l'étude au Parlement, si je ne me trompe pas. Les dépenses prévues ont été reportées, étant donné que la loi en vertu de laquelle elles auraient dû être faites n'a pas été promulguée aussi rapidement qu'on ne l'aurait cru. Voilà pourquoi cette dépense de dix millions de dollars n'a pas eu lieu l'an dernier, mais est prévue pour cette année. Encore une fois, je suppose que tout dépend de l'adoption du projet de loi.

À la fin du mois d'août 2003, le personnel du Centre des armes à feu comptait 279 personnes en tout, dont 100 employés à durée indéterminée, 161 employés occasionnels et à durée déterminée et 18 employés en détachement ou échange avec d'autres organismes. Pardonnez-moi si vous le savez déjà, mais je préciserai que les employés à durée indéterminée sont en fait des employés ordinaires, à temps plein. Ce sont les fonctionnaires ordinaires. C'est le terme que nous utilisons. Je crois que les termes «occasionnel» et «à durée déterminée» sont limpides. Ces personnes sont engagées aux termes de l'un ou l'autre de ces types d'entente pour une durée limitée.

The allocation of the \$22.6 million for personnel represents the forecasted salary costs of the above workforce in 2003-04, less the staff transferred to the RCMP. You will recall that some of the activities under the Department of Justice were also transferred to the Royal Canadian Mounted Police.

As for the breakdown of the groups by position, there is one deputy head, 10 senior managers, 22 administrative services category, 93 professional services category and 153 clerical support staff. I literally just received it this morning, so I have not looked at this, a further, detailed breakdown by actual classification. I can follow up and provide that supplementary information if it is of interest.

The third question from Senator Comeau related to the total of \$58.9 million for professional and special services, which is for hiring consultants. In general terms, before I get into specifics, approximately \$46 million has been earmarked for development and certification of a new licensing and registration system. This is, again, pursuant to Bill C-10A, to which I referred previously. The balance of the allocation is to maintain the current registration system until the new system is implemented, specifically for connectivity to the RCMP CPIC system and payment of software licences and for maintenance and support services.

In terms of the principal contractors, I have a list of six contractors and an indication of what they are contracted to do. A company called DLS, St.-Joseph is looking at warehousing and distribution of forms and publications for the firearms centre, and that is \$2.1 million. St. Joseph Print Group, for printing and mailing services, which is basically to license firearm owners of the certificates, is \$3.2 million. EDS is looking at hardware and software maintenance support for the current registry system, and that is \$8.8 million. Hewlett Packard, for maintenance and support for the HP service, which I understand is part of the current system, is \$2.3 million. Nex Innovation is looking at hardware maintenance and support services generally for \$2.1 million. The largest item that is part of the \$46 million earmarked for development of the new system is to CGI Information Systems, which is developing the system to support the regulations that are foreseen in the new legislation being proposed, and that is a total of \$32.4 million.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Joyce:** To confirm the response I gave last week, Mr. Chairman, the treatment of the transfer from the Department of Justice to the Solicitor General is not consistent with our previous practice.

It was done with good intentions because we wanted to ensure it was visible. I believe we achieved that objective.

L'allocation de 22,6 millions de dollars pour le personnel correspond aux frais de rémunération de cet effectif en 2003-2004, moins la rémunération des employés qui relèvent maintenant de la GRC. N'oubliez pas qu'une partie des activités du ministère de la Justice ont également été transférées à la Gendarmerie royale du Canada.

Pour ce qui est de la ventilation par groupe professionnel, il y a un administrateur général, dix cadres supérieurs, 22 employés des Services administratifs, 93 professionnels et 153 commis et employés de soutien. J'ai reçu cette liste ce matin, donc je n'ai pas encore demandé de liste plus détaillée, par groupe. Je peux faire un suivi et vous revenir avec de nouvelles informations si vous le souhaitez.

La troisième question du sénateur Comeau portait sur les 58,9 millions de dollars prévus pour les Services professionnels et spéciaux, donc l'embauche de consultants. Avant d'entrer dans les détails, je vous dirai qu'environ 46 millions de dollars ont été réservés à l'élaboration et à l'approbation d'un nouveau système d'octroi de permis et d'enregistrement. Encore une fois, ces mesures s'inscrivent dans le contexte du projet de loi C-10A, dont j'ai déjà parlé. Le reste des fonds serviront à maintenir le système d'enregistrement actuel jusqu'à ce que le nouveau système soit en place, et plus particulièrement à assurer les liens avec le système du CPIC de la GRC, à payer les permis d'utilisation de logiciels et à financer les services d'entretien et de dépannage.

Pour ce qui est des principaux entrepreneurs, j'ai une liste de six entrepreneurs et des services pour lesquels ils ont été mis sous contrat. Une société du nom de DLS, St-Joseph s'occupe de l'entreposage et de la distribution des formulaires et des publications du Centre. Elle reçoit 2,1 millions de dollars pour ce faire. Pour les services d'impression et de courrier, qui servent surtout à l'octroi de permis aux détenteurs de certificats d'armes à feu, le St. Joseph Print Group reçoit 3,2 millions de dollars. EDS s'occupe du soutien technique à l'entretien du matériel et des logiciels du système d'enregistrement actuel. La société reçoit 8,8 millions de dollars. Hewlett Packard reçoit 2,3 millions de dollars pour ses services d'entretien et de soutien technique relativement aux systèmes HP, qui sont utilisés actuellement, si je comprends bien. Nex Innovation reçoit 2,1 millions de dollars pour l'entretien du matériel et les services généraux de soutien technique. La plus grande portion de ces 46 millions de dollars sert à l'élaboration du nouveau système et est versée aux Conseillers en gestion et informatique CGI, qui sont chargés de concevoir un système conforme au règlement qui devrait découler de la nouvelle loi toujours à l'étude. Cette société reçoit 32,4 millions de dollars au total.

**Le président:** Merci.

**M. Joyce:** Pour vous confirmer la réponse que je vous ai donnée la semaine dernière, monsieur le président, le transfert du ministère de la Justice au Solliciteur général ne se fait pas de la manière habituelle.

Tout le monde avait de bonnes intentions, parce que nous voulions être sûrs que ce processus soit visible. Je crois que nous avons atteint cet objectif.



However, it is inconsistent with previous practices. You have my assurance that the next time we do this we will ensure a consistent treatment of transfers.

**The Chairman:** Senator Ringuette had questions on two or three matters. One was on assistance to the softwood lumber sector in the amount of \$105.9 million. She asked for a breakdown of how these funds are being disbursed to the regional agencies, and in particular, whether any of this funding is going to Eastern Canada.

Her second question was about the Canadian Firearms Centre and the \$16.5-million item listed as contributions to the provinces and territories for the Canadian Firearms Program. Senator Ringuette asked whether we could have a listing of the provinces, and how much each is to receive. Is this a total amount, or are there some funds in the Main Estimates?

Finally, on funding for health research, Senator Ringuette asked for a list of health research centres, how much they are receiving from the federal government and what they do with these funds.

**Mr. Joyce:** Mr. Chairman, I have information on the breakdown by regional agency for the softwood industry and community economic assistance initiative.

As I think I mentioned last week, it is being delivered by the regional economic development agencies on behalf of Industry Canada. That department has the overall accountability for this particular initiative. It is effectively using the regional development agencies as delivery arms.

The breakdown, which is notional at this time because it is based on forecast job losses and therefore could change as evidence becomes more specific, is as follows: The Atlantic Canada Opportunities Agency is receiving \$1 million. The Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec is receiving \$38 million. The Federal Economic Development Initiative for Northern Ontario is receiving \$7 million. Western Economic Diversification Canada is receiving \$59 million.

I underscore that is a notional distribution at the moment based on the current forecast of job losses due to the softwood issue. Mr. Chairman, to ensure that I have the questions in the same order as you, could you remind me of the next question?

**The Chairman:** It has to do with the Canadian Firearms Centre and contributions to provinces and territories.

**Mr. Joyce:** These are transfer payments administered by the Canadian Firearms Centre where the provinces are engaged in the delivery or administration of the firearms program.

Cependant, nous n'avons pas respecté les règles habituelles. Vous avez ma parole que la prochaine fois que nous effectuons un transfert de la sorte, nous allons suivre le processus habituel.

**Le président:** Le sénateur Ringuette a des questions sur deux ou trois points. Il y a d'abord l'aide au secteur canadien du bois d'oeuvre, dont la valeur s'élève à 105,9 millions de dollars. Elle demandait la ventilation de la façon dont ces fonds sont répartis entre les organismes régionaux et en particulier, quelle part de cette somme ira à l'est du Canada.

Sa deuxième question portait sur le Centre canadien des armes à feu et sur les 16,5 millions de dollars prévus en contributions aux provinces et aux territoires pour la mise en oeuvre du Programme de contrôle des armes à feu. Le sénateur Ringuette se demandait si nous pouvions savoir combien chaque province recevait. Est-ce là toute la somme qui leur est versée ou y a-t-il d'autres fonds prévus dans le budget principal?

Enfin, concernant le financement de la recherche en santé, le sénateur Ringuette nous demande une liste des centres de recherche en santé et des sommes que chacun reçoit du gouvernement fédéral, puis ce qu'ils en font.

**M. Joyce:** Monsieur le président, je peux vous dire comment se répartissent les contributions, par organisme régional, en vertu de l'Initiative d'adaptation économique de l'industrie et des collectivités touchées par le différend sur le bois d'oeuvre.

Je crois avoir déjà indiqué, la semaine dernière, que ce sont les organismes de développement économique régionaux qui administrent cette initiative au nom d'Industrie Canada. C'est le ministère qui chapeaute le tout. Il utilise efficacement les organismes de développement régionaux pour mettre cette initiative en oeuvre.

La répartition précise ne peut que vous donner une idée pour l'instant, parce qu'elle se fonde sur les pertes d'emplois prévues et pourrait changer au fur et à mesure que les données se concrétiseront. L'Agence de promotion économique du Canada atlantique reçoit un million de dollars. L'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec reçoit 38 millions de dollars. L'Initiative fédérale de développement économique pour le nord de l'Ontario reçoit sept millions de dollars. Enfin, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada reçoit 59 millions de dollars.

Je souligne qu'il s'agit pour l'instant d'une répartition provisoire, qui se fonde sur les pertes d'emploi prévues en raison du différend sur le bois d'oeuvre. Monsieur le président, j'aimerais être certain de suivre le même ordre que vous, donc pouvez-vous me rappeler la prochaine question?

**Le président:** Il s'agit du Centre canadien des armes à feu et des contributions aux provinces et aux territoires.

**M. Joyce:** Ce sont des paiements de transfert administrés par le Centre canadien des armes à feu, par lesquels les provinces s'engagent à mettre en oeuvre ou à administrer le programme des armes à feu.

The breakout of the \$16.5 million in transfer payments is as follows: Nova Scotia, \$0.8 million; New Brunswick, \$0.9 million; Prince Edward Island, \$0.2 million; Quebec, \$8.6 million; Ontario, \$4.9 million; and Aboriginal communities and not-for-profit organizations \$1.1 million.

Essentially, there is an arrangement with those provinces and organizations whereby they have agreed to be part of the administration of the firearms program. The provinces not listed have currently elected not to be part of the arrangements. Therefore the Canadian Firearms Centre is dealing directly with that through the federal organization.

**The Chairman:** Mr. Joyce, there are two matters remaining from Senator Ringuette's questions. I mentioned one, which is funding for health research. The second question, which I did not mention, had to do with \$38 million to \$40 million that is going from Treasury Board to the Public Service Commission to acquire additional tools to remove barriers to entry in the public service. This is human resource modernization. I think I got into that subject myself during the questions.

Would you mind answering that question as well?

**Mr. Joyce:** In terms of Senator Ringuette's question, I can confirm essentially what I indicated last week. However, I believe that the office of the President of the Treasury Board may want to confirm my response because it clearly relates to the statement that the president herself made.

The information I have, which will be confirmed in the formal response, is that the \$40 million to support the action plan of the Public Service Commission to put the right tools in place will come from funding that is earmarked for the preparatory and transition work and the necessary work related to the implementation of reforms following Royal Assent on Bill C-25.

As you know, the President of the Treasury Board indicated her full support for this action plan and the need to provide the financial support necessary to put the right tools in place to expand opportunities for all Canadians.

No decisions have been taken yet, primarily because we do not know the status of the bill. The funding is there. It is currently waiting for the passage of the bill before it is implemented according to current plans.

As I think I indicated last week, even when legislation does not pass, as long as you do not need legislative authority to initiate something, it would still be a priority for the secretariat to look at ways in which funding could be given to the Public Service Commission to achieve the same objectives.

The money is there. Its implementation, according to current plans, is pending the Royal Assent to the legislation. If for any reason that Royal Assent does not occur, then we will look at

Les paiements de transfert de 16,5 millions de dollars se ventilent comme suit: la Nouvelle-Écosse, 0,8 million de dollars; le Nouveau-Brunswick, 0,9 million de dollars; l'Île-du-Prince-Édouard, 0,2 million de dollars; le Québec, 8,6 millions de dollars; l'Ontario, 4,9 millions de dollars; les collectivités autochtones et les organismes sans but lucratif, 1,1 million de dollars.

En gros, le Centre a conclu une entente avec ces provinces et ces organismes, qui se sont engagés à participer à l'administration du programme des armes à feu. Les provinces qui ne figurent pas à la liste ont choisi de ne pas signer d'entente pour l'instant. Par conséquent, le Centre canadien des armes à feu s'en occupe directement par l'entremise de l'organisme fédéral.

**Le président:** Monsieur Joyce, il reste deux points aux questions du sénateur Ringuette. J'ai déjà mentionné le financement de la recherche en santé. La deuxième question, que je n'ai pas mentionnée, concerne les 38 à 40 millions de dollars du Conseil du Trésor qui vont à la Commission de la fonction publique pour acquérir de nouveaux outils afin d'éliminer les obstacles à l'entrée dans la fonction publique. Il s'agit de la modernisation des ressources humaines. Je crois que c'est moi qui ai abordé le sujet dans la période des questions.

Pourriez-vous répondre à cette question également?

**M. Joyce:** Pour commencer, en réponse à la question du sénateur Ringuette, je ne peux que répéter ce que j'ai déjà dit la semaine dernière. Cependant, je crois que le bureau de la présidente du Conseil du Trésor pourrait vouloir confirmer ma réponse, parce qu'elle s'inspire de la déclaration faite par la présidente elle-même.

L'information dont je dispose, et qui sera confirmée par la réponse officielle, est la suivante: les 40 millions de dollars consacrés au plan d'action de la Commission de la fonction publique visant la mise en place des bons outils proviendront du financement affecté aux travaux préparatoires, aux travaux de transition et aux autres activités nécessaires à la mise en oeuvre des réformes, après la sanction royale du projet de loi C-25.

Comme vous le savez, la présidente du Conseil du Trésor qui appuie sans réserve ce plan d'action a affirmé qu'il fallait assurer le soutien financier nécessaire pour mettre les bons outils en place afin d'offrir davantage de débouchés à tous les Canadiens.

Aucune décision n'a encore été prise, surtout parce qu'on ignore où en est le projet de loi. L'argent est là, mais on attend actuellement l'adoption du projet de loi avant de l'investir selon les plans actuels.

Comme je l'ai dit la semaine dernière je crois, même si un projet de loi n'est pas adopté et tant qu'il n'est pas nécessaire d'avoir une autorisation législative pour aller de l'avant, la priorité du Secrétariat sera encore d'examiner comment la Commission de la fonction publique peut obtenir ce financement pour atteindre les mêmes objectifs.

L'argent est là, mais on attend la sanction royale du projet de loi avant de l'affecter selon les plans actuels. Si, pour une raison quelconque, cette sanction royale n'est pas donnée, nous



ways of achieving the same objectives and responding to the same priority without the framework that that legislation would have provided.

**The Chairman:** Thank you. Can you now respond to the health research question?

**Mr. Joyce:** Yes, what was asked for was a list of the health research centres. Again, in some respects, this is a partial answer, and if necessary, I will follow up when I have the full detail that I was seeking from the department.

The Canadian Institutes of Health Research encompasses 13 virtual institutes. That term is used because these are not, if you like, formal federal organizations, nor are they formally incorporated. However, each is headed by a scientific director who is housed in an existing university or research hospital.

The host institution receives a grant of \$1 million annually to support the operations of the institute. Institute staff members are actually employed by the host institution.

The 13 institutes are: Aboriginal People's Health; Aging; Cancer Research; Circulatory and Respiratory Health; Gender and Health; Genetics; Health Services and Policy Research; Human Development, Child and Youth Health; Infection and Immunity; Musculoskeletal Health and Arthritis; Neurosciences, Mental Health and Addiction; Nutrition, Metabolism and Diabetes; Population and Public Health. Collectively, these institutes administer over \$633 million in transfer payments allocated through peer-reviewed competitions to what amounts to thousands of winning research proposals.

I was hoping to get something a little more specific. However, that is the information I have been able to obtain in the last week.

**The Chairman:** Senator Banks asked a question about the Supplementary Estimates of Heritage Canada, and in particular the grant to the National Aboriginal Achievement Foundation of \$12 million.

Senator Banks asked whether these funds are being given to individuals or are they sinking funds for the foundations. Is this an endowment? Are these funds already spent? If so, are they being distributed? What can you tell us?

**Mr. Joyce:** Mr. Chairman, I can confirm, and give a few more details, the answer that I gave last week. The proposed grant to the National Aboriginal Achievement Foundation — this is just for your information; I do not think it was part of the specific question — will be consistent with the accountability and transparency requirements that were identified by the Minister of Finance in the February 2003 budget. That was a framework that gave some greater transparency and greater rigour to the way the federal government uses foundations as an instrument of achieving its policy objectives in delivering programs.

Prior to the payment of the grant — and this is consistent with that framework — a fund agreement will be struck between the Minister of Canadian Heritage and the achievement foundation

examinerons alors des façons d'atteindre les mêmes objectifs et de faire valoir la même priorité en dehors du cadre que cette loi mettrait en place.

**Le président:** Merci. Pouvez-vous répondre maintenant à la question concernant la recherche en santé?

**M. Joyce:** Oui. On a demandé une liste des centres de recherche en santé. Encore une fois, il s'agit d'une réponse partielle à certains égards et, au besoin, je ferai un suivi lorsque j'aurai obtenu tous les renseignements que j'ai demandés au ministère.

Les Instituts de recherche en santé du Canada comprennent 13 instituts virtuels. On utilise ce terme parce qu'il ne s'agit pas d'organisations fédérales officielles, ni constituées en bonne et due forme. Toutefois, chaque institut est dirigé par un directeur scientifique dont les bureaux se trouvent dans une université ou un hôpital qui fait de la recherche.

L'établissement d'accueil reçoit une subvention annuelle d'un million de dollars pour soutenir les activités de l'institut. Le personnel de l'institut est, en fait, embauché par l'établissement d'accueil.

Les 13 instituts sont les suivants: Santé des Autochtones; Vieillesse; Cancer; Santé circulatoire et respiratoire; Santé des femmes et des hommes; Génétique; Services et politiques de la santé; Développement et santé des enfants et des adolescents; Maladies infectieuses et immunitaires; Appareil locomoteur et arthrite; Neurosciences, santé mentale et toxicomanies; Nutrition, métabolisme et diabète; Santé publique et populations. Ensemble, ces instituts administrent des paiements de transfert de plus de 633 millions de dollars qui sont attribués à des milliers de projets de recherche évalués et retenus par les pairs.

J'espérais avoir plus de détails, mais c'est tout ce que j'ai pu obtenir au cours de la dernière semaine.

**Le président:** Le sénateur Banks a posé une question sur le Budget supplémentaire de Patrimoine canadien, en particulier sur la subvention de 12 millions de dollars accordée à la Fondation nationale des réalisations autochtones.

Le sénateur Banks demandait si cet argent était donné à des personnes ou s'il s'agissait d'un fonds d'amortissement pour les fondations. Est-ce une dotation? Cet argent est-il déjà dépensé et, si oui, a-t-il été distribué? Que pouvez-vous nous dire à ce sujet?

**M. Joyce:** Monsieur le président, je peux confirmer la réponse que je vous ai donnée la semaine dernière et ajouter quelques précisions. La subvention proposée pour la Fondation nationale des réalisations autochtones — à titre d'information seulement, car je ne crois pas que la question ait été posée — sera conforme aux exigences de reddition de comptes et de transparence énoncées par le ministre des Finances dans le budget de février 2003. Ce budget constitue un cadre qui donne plus de transparence et de rigueur quant à la façon dont le gouvernement fédéral utilise les fondations pour réaliser les objectifs qu'il poursuit dans la prestation des programmes.

Avant que la subvention ne soit versée — et cela est conforme à ce cadre —, un accord sera conclu entre la ministre du Patrimoine canadien et la Fondation nationale des réalisations

to clearly identify the purpose of the grant and also to commit the foundation to meeting certain reporting and accountability obligations.

For example, the agreement will require the foundation to establish an endowment fund and only the revenues generated by the fund will be used for the intended purpose of providing scholarships to Aboriginal students for post-secondary studies. The agreement will also provide the minister with a mechanism to ensure the foundation is meeting its obligations. For example, the foundation will be required to produce annual reports, including audited financial statements, and to undertake independent evaluations every five years.

In terms of the way it will utilize the grant, it will be held as an endowment in perpetuity, and only the revenues generated by the endowment fund will be used. That is the answer I gave last week, but I said I would check that my answer was correct.

The last part of the question from Senator Banks was what happens if the foundation ceases operations. In that case, as part of the agreement with the foundation, the Minister of Canadian Heritage will have the power to require that the foundation return both the capital and any unspent interest to the government.

**The Chairman:** Senator Banks also asked a question about the items under CIDA. Why does it say in the backgrounder \$376.8 million for international assistance and the page proof has \$368.7 million?

**Mr. Joyce:** I have both a general and a specific answer to this one. When we put the backgrounder together, we have a rule of thumb for establishing what we call "major items," which is anything over \$50 million. For the purposes of clarity, and to avoid just having what amounts to a list of items, we try to collect these items together for the departments concerned. The backgrounder essentially just adds up the items over \$50 million.

Clearly, what we should have done is gone a step further, so that the backgrounder referred to all the items that were in this particular Supplementary Estimate. The difference between the total that is reflected in the backgrounder and the total that you quite correctly identified on the actual page of the Supplementary Estimate is the items that were not over \$50 million.

Again, this was a useful question because it made us look at the way we actually put the background together, which was an attempt to condense and simplify, but in doing so we lost a few items along the way. We will make sure that the next time we do the backgrounder, it does not happen.

The specific items, just so you know, that reflect the difference between the total in the backgrounder and what is actually on the Supplementary Estimate page are the Canadian Land Mine Fund and the grant to the United Nations Development Program Fund. The first is \$0.5 million and the second is \$14.2 million. They were both under \$50 million so were not captured in the way we put those items together.

autochtones pour que l'objet de cette subvention soit clairement défini et pour que la Fondation s'engage à respecter certaines obligations en matière de reddition de comptes.

Par exemple, la Fondation devra créer un fonds de dotation, et seules les recettes générées par ce fonds seront utilisées aux fins prévues, c'est-à-dire pour offrir des bourses aux étudiants autochtones qui fréquentent un établissement post-secondaire. L'accord prévoit également un mécanisme par lequel le ministre veillera à ce que la Fondation remplisse ses obligations. Par exemple, celle-ci devra produire des rapports annuels, y compris des états financiers vérifiés, et entreprendre des évaluations indépendantes tous les cinq ans.

Par ailleurs, la subvention sera utilisée comme une dotation en perpétuité, et seules les recettes produites par le fonds de dotation seront utilisées. C'est la réponse que je vous ai donnée la semaine dernière, en précisant que j'allais en vérifier l'exactitude.

Le sénateur Banks m'a demandé également ce qui arriverait si la Fondation cessait ses activités. Dans le cadre de cet accord, le ministre du Patrimoine canadien aura le pouvoir d'exiger que la Fondation remette au gouvernement le capital ainsi que l'intérêt non utilisé.

**Le président:** Le sénateur Banks a également posé une question sur les crédits alloués à l'ACDI. Pourquoi dit-on dans la fiche d'information que 376,8 millions de dollars sont consentis à l'aide internationale, alors que ce crédit est de 368,7 millions de dollars dans le livre bleu?

**M. Joyce:** J'ai une réponse à la fois générale et spécifique. Lorsque nous produisons la fiche d'information, la règle veut que soient établis ce que nous appelons des «postes principaux» c'est-à-dire de plus de 50 millions de dollars. Par souci de clarté, et pour éviter de dresser simplement une liste de postes, nous essayons de grouper ces postes pour les ministères concernés. La fiche d'information ne fait qu'additionner les postes de plus de 50 millions de dollars.

Nous aurions dû aller plus loin de manière à ce que la fiche d'information reflète tous les postes visés par ce budget supplémentaire. L'écart entre le total présenté dans la fiche d'information et le total que vous avez relevé très justement dans le budget supplémentaire correspond aux postes inférieurs à 50 millions de dollars.

Cette question a été utile puisqu'elle nous a permis d'examiner la façon dont nous établissons la fiche d'information. Nous avons tenté de condenser et de simplifier les données, mais ce faisant, nous en avons laissé tomber. Nous ferons en sorte que cela ne se reproduise plus.

Pour votre information, l'écart entre le total présenté dans la fiche d'information et celui du budget supplémentaire correspond au Fonds canadien contre les mines terrestres et à la subvention versée au titre du Programme des Nations Unies pour le développement. Le premier poste s'élève à 0,5 million de dollars et le deuxième, à 14,2 millions de dollars. Ce sont deux postes de moins de 50 millions de dollars et ils n'ont donc pas été relevés dans notre compilation.



**The Chairman:** Finally, Senator Lynch-Staunton raised a number of issues. I do not have a note of all of them, but I recall softwood lumber and the land acquisitions of the National Capital Commission, and he had some more general comments to make about the presentation of information on transfers. Do you have answers?

**Mr. Joyce:** I do not have a specific answer to that question. To be candid, it was not one that we identified for a specific follow-up. If I have misunderstood, Mr. Chairman, I am prepared to take the specifics under advisement and come back to you.

We acknowledge that some of the information provided in the Supplementary Estimates was cryptic. As part of trying to improve the quality and clarity of the information provided, we will look at how we could move beyond cryptic, one-line statements to give, either in the Supplementary Estimates or the document that accompanies it, something that is a little more explanatory, rather than, quite frankly, me having to sit here and read from a briefing book. Clearly, there is scope for moving some information into the documents. This is something I will take on as part of the ongoing discussions in the secretariat on how we can improve the transparency and quality of reporting to Parliament generally. This subject is a priority within the secretariat. As I indicated last week, it was flagged in the budget statement as something we would take on.

If in fact we missed a specific question, as I said, I will certainly take the specifics now and undertake to come back.

**Senator Lynch-Staunton:** I am encouraged by your last remarks, Mr. Joyce, and I want to reinforce them by quoting to colleagues — I am sure you are aware of it — from a report of the Subcommittee on the Estimates Process of the House Standing Committee on Government Operations and Estimates that came out only last month, entitled, “Meaningful Scrutiny: Practical Improvements to the Estimates Process.” The flavour of the report can be summarized as follows: The present format — meaning the format of the Estimates — provides sets of numbers accompanied by “explanations” that do not enable parliamentarians to understand why the requests are being made. This deficiency impedes the performance of the central function of these documents, which in the committee’s view is not to provide all available detail, but simply to provide parliamentary readers with enough information to support decisions about where further investigation, including specific attention by a standing committee, is required. For this purpose, an enhancement of the explanatory content of these documents is required.

I believe that the views expressed here over the years cannot be better reinforced than by those responsible for the power over the purse, as are our colleagues in the House.

On the question of softwood lumber, I stand to be corrected on the figure so I will give an approximate one. It has been calculated that between November 2001 and September 2003 — meaning in the current Estimates — some \$350 million have been dedicated

**Le président:** Enfin, le sénateur Lynch-Staunton a soulevé un certain nombre de questions. Je ne les ai pas toutes sous la main, mais je me rappelle qu’il a parlé du bois d’oeuvre et de l’acquisition de terrains de la Commission de la capitale nationale, et qu’il a fait certains commentaires généraux concernant la présentation des données sur les transferts. Avez-vous des réponses?

**M. Joyce:** Je n’ai pas de réponse précise à cette question. Pour être franc, je ne croyais pas qu’il fallait y donner suite. Si j’ai fait une erreur, monsieur le président, je suis disposé à trouver les réponses et à revenir devant vous.

Nous reconnaissons que certaines données fournies dans le budget supplémentaire étaient peu explicites. Nous cherchons à améliorer la qualité et la clarté des renseignements fournis, et nous allons examiner comment nous pourrions remplacer les états financiers trop succincts par des données un peu plus explicites, soit dans le budget supplémentaire ou le document qui l’accompagne, ce qui m’éviterait de m’asseoir ici et de lire des notes dans un cahier d’information. Il est certainement possible d’ajouter plus de données dans les documents et c’est ce que je vais faire valoir au Secrétariat, car nous cherchons toujours à améliorer la transparence et la qualité des rapports présentés au Parlement. C’est une priorité pour le Secrétariat et, comme je l’ai dit la semaine dernière, elle est signalée comme telle dans l’exposé budgétaire.

Comme je l’ai dit, si j’ai manqué une question, je vais chercher à obtenir les précisions demandées et à vous les transmettre.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Vos dernières remarques, monsieur Joyce, sont encourageantes et j’aimerais y ajouter, à l’intention de mes collègues, un extrait d’un rapport du Sous-comité du processus budgétaire du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes — dont vous êtes certainement au courant — rapport qui a été publié le mois dernier et qui s’intitule «Pour un examen valable: améliorations à apporter au processus budgétaire.» L’essentiel du rapport peut se résumer de la façon suivante: tels que présentés actuellement, les budgets donnent une série de chiffres accompagnés «d’explications» qui ne permettent pas aux parlementaires de comprendre pourquoi les demandes sont faites. Cette lacune compromet l’objet même de ces documents qui, de l’avis du comité, n’est pas de fournir tous les détails disponibles, mais bien de donner aux parlementaires des renseignements suffisants pour décider si une étude plus poussée doit être menée, notamment par un comité permanent. C’est pourquoi il faut améliorer le contenu explicatif de ces documents.

À mon avis, les opinions exprimées ici au fil des années ne peuvent être mieux appuyées que par ceux qui ont le pouvoir de délier les cordons de la bourse, c’est-à-dire nos collègues de la Chambre des communes.

Concernant la question du bois d’oeuvre, je n’ai que des données approximatives, alors qu’on me corrige si je me trompe. Entre novembre 2001 et septembre 2003 — c’est-à-dire dans le budget actuel — on a calculé qu’environ 350 millions de dollars

to the Canadian softwood lumber sector through at least three departments, HRDC, Industry Canada and Natural Resources Canada. That is \$350 million in less than two years.

If I were to ask you to give us a summary of how those funds are being spent, would you be able to do so, or would you have to go back to each department and ask them for their individual reports? What I am getting at, obviously, is whether there is any coordination between departments when it comes to dedicating funds to what appears to be the same objective.

**Mr. Joyce:** I do have some of the detailed history that underlies this so I can give you an idea of the events since the government announced, in 2002 —

**Senator Lynch-Staunton:** Time is short today and I do not need it now, but perhaps we could have the information later along with the balance of your briefing book.

**The Chairman:** Senator Lynch-Staunton was asking you to assure us that these various amounts that he has identified in various departments form part of an overall, coherent government strategy on the softwood lumber industry. I am certain that you will want to give us that assurance on behalf of your minister. Is most of this money for adjustment in one form or another?

**Mr. Joyce:** Yes, it is.

**The Chairman:** That would be human resource adjustment and community adjustment, et cetera.

**Mr. Joyce:** That is correct. I will come back with a complete response to the senator's question. In the October 2002 document, there is \$110 million for a national Softwood Industry and Community Adjustment Fund to support community development. Some money has been used in B.C. to address the mountain pine beetle epidemic, and in Trois-Rivières, Quebec, there is an amount for the creation of a centre for excellence in pulp and paper.

**The Chairman:** Senator Lynch-Staunton gave another example last week.

**Senator Lynch-Staunton:** It was \$110 million in the current Estimates on pages 61 and 62. I will give the background on the amount and ask what will appear to be the obvious question.

The minister announced the \$110 million in October 2002. In December of that year, the Minister of Natural Resources announced that it had been implemented, which means, to me, that the department had received the go-ahead to spend the money. At the same time, the minister also announced how it would be administered in Western Canada, which is where he was at the time of the announcement. He said that Western Economic Diversification Canada, WD, would deliver the program and that the position of secretary would be created within WD to facilitate program implementation coordination. Thus, the minister announced the program, another minister reconfirmed how it

ont été affectés au secteur canadien du bois d'oeuvre par au moins trois ministères: DRHC, Industrie Canada et Ressources naturelles Canada. Il s'agit d'une somme de 350 millions de dollars en moins de deux ans.

Si je vous demandais de nous résumer comment cet argent a été dépensé, pourriez-vous le faire, ou seriez-vous obligé de demander un rapport à chacun des ministères concernés? Je cherche à savoir s'il y a une coordination entre les ministères lorsque des fonds sont affectés à ce qui semble être le même objectif.

**M. Joyce:** Je connais un peu l'historique de ce dossier, alors je peux vous donner une idée des événements depuis que le gouvernement a annoncé, en 2002...

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Nous avons peu de temps aujourd'hui et je n'en ai pas besoin maintenant, mais vous pourriez nous remettre cette information plus tard avec le reste de votre cahier d'information.

**Le président:** Le sénateur Lynch-Staunton vous demande essentiellement de nous assurer que les divers montants qu'il a relevés dans ces divers ministères font partie d'une stratégie globale et cohérente du gouvernement concernant l'industrie du bois d'oeuvre. Je suis certain que vous voudrez nous donner cette assurance au nom de votre ministre. Cet argent est-il utilisé pour une adaptation sous une forme ou une autre?

**M. Joyce:** Oui.

**Le président:** On parle d'adaptation des ressources humaines et des collectivités, et cetera.

**M. Joyce:** C'est exact. Je reviendrai avec une réponse complète à la question du sénateur. Dans le document d'octobre 2002, on fait mention d'une somme de 110 millions de dollars affectée à un Fonds national d'adaptation de l'industrie et des collectivités, qui vise à soutenir le développement des communautés. Une partie de cet argent a été utilisé en Colombie-Britannique pour pallier l'épidémie de dendroctones du pin et, à Trois-Rivières, au Québec, une somme a été affectée à la création d'un centre d'excellence pour la pulpe et le papier.

**Le président:** Le sénateur Lynch-Staunton a donné un autre exemple la semaine dernière.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** C'est la somme de 110 millions de dollars qui figure aux pages 57 et 58 du budget actuel. Je vais exposer le contexte et poser ensuite ce qui vous semblera être une question évidente.

Le ministre a annoncé la somme de 110 millions de dollars en octobre 2002. En décembre de la même année, le ministre des Ressources naturelles a annoncé que cette somme était affectée, ce qui signifie, pour moi, que le ministère avait reçu l'autorisation de dépenser cet argent. En même temps, le ministre a annoncé la façon dont cet argent serait administré dans l'Ouest canadien, c'est-à-dire là où il se trouvait au moment de l'annonce. Il a déclaré que Diversification de l'économie de l'Ouest, ou DEO, allait permettre la prestation du programme et que le poste de secrétaire serait créé au sein de DEO pour en faciliter la coordination et la mise en oeuvre. Par conséquent, le ministre a



would be implemented, it was announced as implemented and was to be administered without any funds being approved by Treasury Board or by Parliament.

Despite these announcements, there was nothing in the Main Estimates a few months before to cover the amount of \$110 million. In the meantime, Western Economic Diversification issued a statement in May 2003 that outlined the program, including how to apply and which communities would be eligible. According to the press release, 135 communities would be eligible. This was not done spontaneously; it took weeks to put together. As far as I know, perhaps between March and May 2003, Treasury Board did advance funds, but no one is aware of that.

By the way, Western Economic Diversification gave a deadline of June 2, 2003, for the processing of what they call "first-round applications."

On August 1, 2003, there was a report that the Cowichan Valley Outdoor Recreation Park had survived the first round of grant applications. It had requested \$800,000 and was hoping that it would be approved. It was announced at the same time that it was one of 11 Cowichan region proposals to survive the initial cut. It had to be reviewed by three more committees before being passed on to the Minister of Industry, Allan Rock.

Again, Parliament certainly has not voted the funds. Perhaps by this time, Treasury Board has voted the funds. However, I recall your telling us last week, Mr. Joyce, that if these amounts were not in the Main Estimates in March it would be because Treasury Board did not have enough information to release the funds.

In respect of your comments, Mr. Chairman, I mentioned last week in Quebec that there were three announcements of three different grants for activities that I will not go into. I question whether they will truly help the softwood lumber sector. Today, my point is that there was nothing in the Main Estimates, the program was already being implemented, applications were being asked for and that the funds only appear in the Supplementary Estimates that are before us.

What is Treasury Board's role in this? Does it simply read these announcements and not advise the department that certain guidelines or directives need to be followed, that certain information must be supplied to Treasury Board to ensure that these funds will be advanced? Perhaps, as in this instance, or so it appears, the department just made the assumption that they would receive the funding because the program was so far advanced that Treasury Board would have no alternative.

**Mr. Joyce:** Mr. Chairman, a number of issues were raised in that series of questions and the most fundamental is the last point that you made about the process by which a new policy initiative is implemented and the role that the Treasury Board and the secretariat play in that process.

annoncé le programme, un autre a confirmé la façon dont il serait mis en oeuvre, on a annoncé qu'il était mis en oeuvre et qu'il serait administré et ce, avant même que les fonds ne soient approuvés par le Conseil du Trésor ou par le Parlement.

Malgré ces annonces, le budget principal déposé quelques mois auparavant ne prévoyait rien pour couvrir cette somme de 110 millions de dollars. Entre-temps, Diversification de l'économie de l'Ouest a publié, en mai 2003, un document décrivant le programme, les modalités de demande et l'admissibilité des collectivités. Selon le communiqué de presse, 135 collectivités étaient admissibles. Cette initiative n'a pas été mise sur pied de façon spontanée, mais après des semaines de travail. À mon avis, le Conseil du Trésor a dû avancer des fonds, peut-être entre mars et mai 2003, mais sans que personne ne le sache.

Soit dit en passant, Diversification de l'économie de l'Ouest a fixé au 2 juin 2003 la date limite pour le traitement des demandes «de la première étape.»

Le 1<sup>er</sup> août 2003, on annonçait que le Cowichan Valley Outdoor Recreation Park avait passé la première étape du processus de demande de subvention. L'organisme avait demandé 800 000 \$ et en espérait l'approbation. On annonçait en même temps qu'il s'agissait d'une des 11 propositions de la région de Cowichan à avoir franchi la première étape. Cette demande devait être examinée par trois autres comités avant d'être soumise au ministre de l'Industrie, Allan Rock.

Encore une fois, le Parlement n'a certainement pas tenu de vote sur cet argent. À l'heure actuelle, le Conseil du Trésor a peut-être approuvé cette affectation. Toutefois, vous nous avez dit la semaine dernière, monsieur Joyce, que si cette somme ne figurait pas au budget principal de mars, c'est parce que le Conseil du Trésor n'avait pas suffisamment d'information pour débloquer les fonds.

Concernant vos commentaires, monsieur le président, j'ai mentionné la semaine dernière au Québec que trois subventions différentes avaient été annoncées pour des activités que je ne préciserai pas. Je me demande si ces subventions aideront vraiment le secteur du bois d'oeuvre. Aujourd'hui, je veux souligner le fait qu'il n'y a rien dans le budget principal, que le programme a déjà été mis en oeuvre et que des demandes ont déjà été sollicitées, alors que les fonds ne paraissent que dans le budget supplémentaire que nous avons devant nous.

Quel est le rôle du Conseil du Trésor dans tout cela? Lit-il tout simplement ces annonces sans informer le ministère que certaines lignes de conduite ou directives doivent être suivies, que certains renseignements doivent lui être fournis pour garantir l'avance de fonds? Dans ce cas-ci — c'est du moins ce qu'il me semble —, le ministère a peut-être présumé qu'il recevrait le financement parce que le programme était si avancé que le Conseil du Trésor n'aurait pas d'autre choix.

**M. Joyce:** Monsieur le président, un certain nombre de questions sont soulevées ici, et la plus importante tient dans le dernier argument que vous avez présenté au sujet du processus de mise en oeuvre d'une nouvelle initiative et du rôle que le Conseil du Trésor et le Secrétariat jouent dans ce processus.

Clearly a department is able to shift, and should shift, its priorities if there is a change in the environment in which it is working and some aspects of that environment require immediate action. The issue for the department in question in such will be: Can it shift its priorities in respect of the way in which it had planned to spend, allocate or transfer money? Is the action that it needs to take in that situation within both its mandate and the expenditure authorities that Parliament has granted to it? If a department is just responding to an urgent change in its environment, is within its mandate and can shift its priorities to do that, then we would expect that there would be no reason why the department would even have to go before Treasury Board.

It would have to go before Treasury Board if it required specific authorities pursuant to the policies that Treasury Board administers with respect to responding to urgent situations. One example might be a change in a transfer payment program where new terms and conditions apply. In that case, the department would be required to come to Treasury Board because formal involvement would be triggered.

In the case of a new policy initiative, where the government wishes to allocate new money, that same situation pertains. If the department were able to respond to the new priority of the government within its existing mandate and authorities and by managing within its existing funding approvals, then, because it is a priority of the government, we would expect them to do so. The issue becomes, in respect of the first action, whether the department needs to go before TB for any specific authority in order to respond to that new priority of the government. In some cases, it is true, it is a question of whether it is appropriate to go before Treasury Board, but sometimes, it is a matter of judgment.

As to the issue of Parliament, in a situation like that you are quite correct. As you have pointed out, the facts are that a department is spending money on a new policy initiative that is a priority of the government without Parliament having appropriated the additional funds. A department therefore has to be able to manage in such a situation. There is always the possibility that Parliament will not appropriate these new funds, in which the case the department will have shifted from lower priorities to the higher priority that the government announced within its existing authorities.

That is the general situation when a new policy is announced in response to an unforeseen event, either in the budget or after the budget, and a department is required to act before the request for the new spending authority is put before Parliament.

**Senator Lynch-Staunton:** What is the role of the Treasury Board Secretariat in all of this? I agree with everything you said, that priorities can change and departments must have the flexibility to meet those new priorities. I believe that was behind the reallocations that Treasury Board announced last week, but those were reallocations within departments. No new funds were requested. They were shifting money around to deal with unexpected or unforeseen events, which is fine. In this case, the program is announced, implementation begins, requests for applications are requested and I do not believe even Treasury

Il est clair qu'un ministère peut changer ses priorités — et doit le faire — si l'environnement dans lequel il travaille se transforme et exige des mesures immédiates. Les questions que doit se poser le ministère visé sont les suivantes: peut-il changer ses priorités et la façon dont il avait prévu de dépenser, d'affecter ou de transférer l'argent? La mesure qu'il doit prendre pour faire face à la nouvelle situation cadre-t-elle avec son mandat et avec les pouvoirs de dépenser que le Parlement lui a donnés? Si un ministère ne fait que réagir à un changement soudain dans son environnement, qu'il respecte son mandat et qu'il peut changer ses priorités à cette fin, alors rien ne justifie qu'il ait à consulter le Conseil du Trésor.

Le ministère doit s'adresser au Conseil du Trésor pour obtenir une autorisation spéciale en conformité avec les politiques que le Conseil du Trésor administre concernant les interventions en cas d'urgence. Prenons, par exemple, un changement dans un programme de paiement de transfert qui entraînerait l'application de nouvelles dispositions. Dans ce cas, le ministère doit s'adresser au Conseil du Trésor parce qu'une intervention officielle est enclenchée.

S'il s'agit d'une nouvelle initiative stratégique permettant au gouvernement d'affecter de nouveaux crédits, la situation reste la même. Si le ministère peut satisfaire à la nouvelle priorité du gouvernement grâce à son mandat, à ses pouvoirs et aux crédits déjà autorisés, nous nous attendrions à ce qu'il y donne suite, parce qu'il s'agit d'une priorité du gouvernement. Comme première étape, il faut déterminer si le ministère doit demander au CT une autorisation particulière pour répondre à cette nouvelle priorité. Il est vrai que, parfois, il faut établir s'il est opportun de se présenter devant le Conseil du Trésor. Cependant, c'est une question de jugement en d'autres occasions.

En ce qui concerne le Parlement, vous avez tout à fait raison dans la situation décrite. Comme vous l'avez fait remarquer, les faits révèlent qu'un ministère affecte les crédits à une initiative stratégique qui constitue une priorité du gouvernement, et ce sans que le Parlement n'ait approuvé les fonds supplémentaires. Un ministère doit donc être en mesure de composer avec une telle situation. Il est toujours possible que le Parlement n'autorise pas ces nouveaux crédits. Le cas échéant, le ministère délaissera des questions moins prioritaires pour privilégier celle que lui a confiée le gouvernement en fonction de ce qui a déjà été approuvé.

C'est le processus suivi habituellement lorsqu'une nouvelle politique est annoncée pour répondre à un imprévu, dans le budget ou après le budget et que le ministère doit intervenir avant que le Parlement ne soit saisi de la nouvelle demande de crédits.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Quel rôle le Secrétariat du Conseil du Trésor joue-t-il à cet égard? J'abonde dans votre sens lorsque vous dites que les priorités peuvent changer et que les ministères doivent posséder la souplesse nécessaire afin de donner suite à ces nouvelles priorités. Je crois que c'est ce qui s'est passé lors des réaffectations que le Conseil du Trésor a annoncées la semaine dernière, mais il s'agissait de réaffectations au sein des ministères. Aucun crédit supplémentaire n'a été demandé. On a réaffecté les crédits pour affronter une situation imprévue ou imprévisible, ce qui est très bien. Dans le cas en question, le programme est



Board had given approval in advance when all this was being done. What does Treasury Board Secretariat do when it sees a department going ahead not only without parliamentary approval, which happens more often than it should, but without, as far as I can see, even Treasury Board approval?

**Mr. Joyce:** The officials in the secretariat who are responsible for the oversight of a particular department would in fact be talking to the department about the action that it needs to take. That is part of a normal dialogue that goes on between the Treasury Board analysts and the department. Part of that dialogue is to determine whether or not, in order for the department to take immediate action, it needs any specific approvals from the Treasury Board. That is a particular dialogue between the Treasury Board Secretariat, the analyst responsible and his or her superiors, and the department to determine whether it is appropriate for the department in question to make a submission to both notify the Treasury Board and seek specific authorities that it needs to take the action it is proposing.

It is a question of looking at both the appropriateness and the specific need in accordance with Treasury Board policies and the need for specific approvals. In this case, we would not have stumbled across it in press announcements. There would have been a dialogue between the secretariat and the department, and then a judgment would have been made on whether the minister needed to come to the Treasury Board to get specific authorities before it could proceed.

**The Chairman:** Let's leave it at that.

**Senator Lynch-Staunton:** If I may add, in this case a minister proceeded without Treasury Board authority. That is my point. He might have got verbal approval, but not the additional funds required to carry on with the program. He assumed he would get them in good time. This is not the first example, just the most recent one. There have been hundreds of others over the years that I could cite. I wonder whether Treasury Board is not being firm enough in all this. Perhaps it just assumes that any program that comes before it will eventually get approval, or the departments that come before it assume they will eventually get what they are asking for.

**Mr. Joyce:** I cannot comment on the actions taken by ministers collectively or individually. I can only reinforce what I have said. Whatever an announcement of specific departmental action may say, they clearly cannot and should not proceed to implementation if they do not have the authority to do so. They would have to look at whether or not they need authorities under the Treasury Board policies that apply and whether or not they can manage within the existing authorities for expenditures that they have from Parliament.

**The Chairman:** We will leave it at that for the moment. Senator Bolduc used to remind us that this area of grants and contributions requires much more attention from Parliament.

annoncé, sa mise en oeuvre est entamée, les demandes de propositions sont sollicitées et je ne crois pas que le Conseil du Trésor avait même approuvé préalablement le tout à ce moment-là. Quelles mesures le Secrétariat du Conseil du Trésor prend-t-il lorsqu'il constate qu'un ministère agit sans avoir obtenu ni l'approbation du Parlement, ce qui arrive trop souvent, ni l'autorisation du Conseil du Trésor, à ce que je sache?

**M. Joyce:** Au SCT, les responsables de l'examen du ministère en cause indiqueraient aux représentants de celui-ci les mesures à prendre. Cela fait partie des échanges habituels entre les analystes du Conseil du Trésor et les représentants ministériels. Il s'agit notamment de déterminer si le ministère doit obtenir une approbation particulière du Conseil du Trésor avant d'agir immédiatement. Ces échanges se font entre le Secrétariat du Conseil du Trésor, c'est-à-dire l'analyste responsable ainsi que ses supérieurs, et le ministère, l'objectif consistant à déterminer s'il est opportun que le ministère soumette une présentation au Conseil du Trésor pour l'informer et obtenir les autorisations précises dont il a besoin pour exécuter les mesures proposées.

Il convient d'examiner si les politiques du Conseil du Trésor sont respectées, si la demande est pertinente et si des autorisations particulières sont nécessaires. Nous n'aurions pas appris le tout lors de la conférence de presse, comme ce fut le cas dans l'affaire dont nous parlons. Il y aurait eu un dialogue entre le Secrétariat et le ministère, et il aurait été établi si le ministre devait se présenter devant le Conseil du Trésor pour obtenir les autorisations nécessaires avant d'agir.

**Le président:** Nous en resterons là.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'aimerais ajouter que, dans le cas dont nous parlons, un ministre a agi sans l'autorisation du Conseil du Trésor. Voilà où je veux en venir. Il a pu obtenir l'autorisation verbale, mais pas les fonds supplémentaires nécessaires à l'exécution du programme. Il a présumé qu'il les obtiendrait le moment venu. Ce n'est pas la première fois qu'une telle situation se produit; ce n'est que la plus récente. Je pourrais vous donner une centaine d'autres exemples. Je me demande si le Conseil du Trésor n'est pas assez ferme à cet égard. Soit que le Conseil du Trésor présume peut-être que tous les programmes qui lui seront soumis finiront par être approuvés, soit que le ministère pense peut-être que les demandes qu'il présente au Conseil du Trésor seront autorisées au bout du compte.

**M. Joyce:** Je ne peux pas commenter les mesures prises par les ministres collectivement ou individuellement. Je ne peux que préciser mes propos. Quelle que soit la teneur d'une annonce faite par un ministère, celui-ci ne peut pas et ne devrait pas prendre les mesures proposées sans avoir obtenu l'autorisation de le faire. Le ministère doit déterminer s'il doit obtenir les autorisations conformément aux politiques pertinentes du Conseil du Trésor et si les crédits que lui a déjà autorisés le Parlement lui seront suffisants.

**Le président:** Nous en resterons là pour l'instant. Le sénateur Bolduc avait l'habitude de nous rappeler que la question des subventions et des contributions nécessite beaucoup plus

The issue that Senator Lynch-Staunton delicately refrained from raising again today is the apparent discretion for ministers and others to disburse these monies, and the use to which these monies are put under the general rubric of softwood lumber is rather dubious in itself and requires much more attention.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Continuing on in the same vein as Senator Lynch-Staunton, it has become commonplace for agencies and departments to announce their projects or acquisitions before receiving parliamentary authorization. For example, the National Capital Commission had a \$5-million item in its *Maia* Estimates, which were duly examined and approved, for the acquisition of property in Gatineau belonging to Scott Paper Ltd. There is a request on page 76 for \$31.12 million for the acquisition of property in Gatineau. This is a reference to the same project.

As Minister Robillard recently observed, as parliamentarians we regularly embark on a quest for information. Therefore, I have tried to learn more about this matter.

According to the newspapers, the transaction has been completed. The October 3, 2003 edition of *Le Droit* reports that Weston, the current owner of the land, will however, maintain some rights to the property site until 2028 and will be required to remit to the NCC the sum of \$29 million over 25 years for the use of the site. The same facts were reported in the English papers the *Ottawa Sun* and the *Ottawa Citizen*.

The additional budgetary expenditure of \$31 million has not yet been approved by Parliament. Nevertheless, the NCC has announced that the transaction has been completed and the acquisition of the property finalized.

How is it possible to jump ahead of the parliamentary approval process? It may not be that important an issue, but it is perplexing nonetheless. What kind of control do you have over project announcements? Does Treasury Board have any control over the announcement of or news surrounding acquisitions or ministerial programs, or is it merely free to act at the opportune moment?

**Mr. Joyce:** You have raised some relevant questions. I cannot comment on ministerial actions. However, if a government member wants to make an announcement, the responsibility for doing so rests with the government.

[English]

All I can say is that the facts as you have stated them are correct and similar to the points made by Senator Lynch-Staunton. Within the framework in which we operate at the secretariat, this clearly points to the issue of what I would call the timeliness of the information provided to Parliament. I believe

d'attention de la part du Parlement. La question que le sénateur Lynch-Staunton s'est abstenu délicatement de soulever encore aujourd'hui porte sur le pouvoir discrétionnaire apparent de dépenser que possèdent les ministres et les autres responsables, et l'utilisation de ces crédits, qui figurent à la rubrique générale du bois d'oeuvre, est plutôt douteuse et nécessite une attention beaucoup plus grande.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Je vais poursuivre la même ligne d'idée que celle entamée par le sénateur Lynch-Staunton. Il semble pratique courante que les agences et ministères annoncent leurs projets ou acquisitions avant que les crédits ne soient approuvés par le Parlement. Par exemple, la Commission de la capitale nationale disposait de 5 millions de dollars dans son budget principal, lequel fut dûment étudié et approuvé, pour l'acquisition des propriétés appartenant à la compagnie de papier Scott, à Gatineau. À la page 76, on retrouve une demande de 31 000 123 \$ pour l'acquisition de biens immobiliers situés à Gatineau — il s'agit, en fait, du même projet.

En tant que parlementaires, comme l'a indiqué récemment le ministre Robillard, nous devons nous livrer régulièrement à la quête d'information. De ce fait, j'ai tenté d'élucider la question.

Les journaux révèlent que la transaction est terminée. Selon l'édition du 3 octobre 2003 du journal *Le Droit*, la compagnie Weston, propriétaire actuel des terrains, gardera toutefois certains droits sur le site jusqu'en l'an 2028 et devra verser à la CCN une somme de 29 millions de dollars, sur une période de 25 ans, pour l'utilisation de la propriété. Les journaux anglophones, tels le *Ottawa Sun* et le *Ottawa Citizen*, rapportent les mêmes faits.

La somme actuelle de 31 millions de dollars supplémentaire n'a pas encore été approuvée par le Parlement. Néanmoins, la CCN a annoncé que la transaction est terminée et que l'acquisition est conclue.

Comment est-il possible de devancer l'approbation parlementaire de la sorte? Il ne s'agit peut-être pas d'une question de grande importance, mais tout de même. Quel contrôle exercez-vous sur l'annonce des projets? Le Conseil du Trésor a-t-il un contrôle sur l'annonce ou sur la publicité entourant les acquisitions ou les programmes lancés par les ministres, ou jouissent-ils simplement d'une liberté d'agir au moment opportun?

**M. Joyce:** Vos questions sont pertinentes. Il est impossible à commenter l'opération des ministres. Si un membre du gouvernement désire faire une annonce, il en découle du gouvernement.

[Traduction]

Je peux dire simplement que les faits que vous avez énumérés sont exacts et rejoignent les points soulevés par le sénateur Lynch-Staunton. Par rapport à notre cadre de travail au Secrétariat, il s'agit clairement de ce que j'appellerais la présentation en temps opportun de l'information au Parlement. Je pense que cette



that issue was referred to in the report that Senator Lynch-Staunton mentioned, which was prepared for the Committee on Government Operations and Estimates.

One way of dealing with this is to look at how information on government actions that are within the current framework of authorities can be put before Parliament sooner than they are now. The issue is one we can look at as part of improving the transparency and clarity of the Estimates and is not just a question of ensuring that the specific information itself is clear.

[Translation]

It is also a question of receiving information sooner.

**Senator Gauthier:** According to newspaper reports, the transaction was concluded recently, that is in early October. Does the sum of \$29 million over 25 years represent an annual lease or will the money go into an interest-bearing NCC fund? How will the \$29 million in lease payments made by Weston be used? I would like to know, because you have posted an expenditure of \$31 million. How will any revenues earned be shared?

**Mr. Joyce:** Like all Crown Corporations, the NCC has the right to earn revenues as a private corporation. That falls within its mandate.

A lease has been negotiated between the NCC and Weston Ltd. You can put more detailed questions to the NCC. Quite possibly, parts of the lease agreement were negotiated by the government.

[English]

**Senator Gauthier:** I tried to phone the NCC yesterday three times; they were not available. I could not get the information, which is why I come to you. You are with the Treasury Board, which is supposed to be overseeing all these expenditures. I am concerned about the \$29 million. Will it be paid on a monthly basis or will it be paid over 25 years? How will we recoup it?

**Mr. Joyce:** Senator, I would have to go to the commission to get that information. I do not have it, although I am sure it would have been made available to the Treasury Board. I would have to get specific information from the National Capital Commission in order to respond to that question.

**Senator Gauthier:** Would you do that for me? I cannot get the information; I am only a parliamentarian. Maybe you can get it and send it to the committee.

**Mr. Joyce:** I will endeavour to do that, senator.

**Senator Lynch-Staunton:** I completely share Senator Gauthier's concerns and frustrations about this. My office also tried to contact the NCC to get information, and we were told there was a confidentiality clause in the lease. What troubles me is how this was announced, but I will not go over what Senator Gauthier said.

question a été soulevée dans le rapport auquel a fait allusion le sénateur Lynch-Staunton et qui a été rédigé par le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

Une des solutions consiste à envisager comment transmettre plus tôt au Parlement les renseignements sur les mesures du gouvernement en vertu des autorisations accordées. Il peut s'agir notamment d'améliorer la transparence et la clarté du Budget des dépenses, et non pas uniquement de s'assurer que les renseignements particuliers sont clairs...

[Français]

C'est également une question de recevoir l'information plus tôt.

**Le sénateur Gauthier:** Selon les journaux, la transaction aurait eu lieu récemment, au début d'octobre. Le 29 millions de dollars répartis sur 25 ans, est-ce un loyer annuel ou un fonds qui accumulera des intérêts à la CCN? Quel usage ferons-nous du 29 millions de dollars payés par Weston en loyers? Cela m'intéresse, parce que vous avez un crédit de 31 millions de dollars. J'imagine qu'il y aura aussi des revenus. Comment se fera le partage?

**M. Joyce:** La CCN étant une société d'État, comme toutes les sociétés d'État, elle a le pouvoir de retenir les revenus telle une société privée. Cela représente une partie de ses fonctions.

Cela fait partie d'un contrat entre la CCN et Weston Limitée. Vous pourriez poser des questions plus détaillées à la CCN. Il est possible que des parties de ce contrat relèvent d'une entente publique.

[Traduction]

**Le sénateur Gauthier:** Hier, j'ai essayé de téléphoner à la CCN trois fois, en vain. Je n'ai pas pu obtenir de réponse. C'est pourquoi je m'en remets à vous. Vous travaillez au Conseil du Trésor, qui est censé vérifier toutes les dépenses. Le montant de 29 millions nous préoccupe. Sera-t-il réparti mensuellement ou échelonné sur une période de 25 ans? Comment le récupérerons-nous?

**M. Joyce:** Sénateur, il faudrait que je consulte la Commission pour obtenir ce renseignement. Je ne l'ai pas, même si je suis sûr qu'il a été transmis au Conseil du Trésor. Il faudrait que je consulte la Commission de la capitale nationale pour répondre à votre question.

**Le sénateur Gauthier:** Pourriez-vous le faire? Je ne peux rien obtenir. Je ne suis qu'un parlementaire. Vous pourriez peut-être obtenir la réponse et la transmettre au comité.

**M. Joyce:** J'essaierai, sénateur.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je partage tout à fait les préoccupations et les frustrations du sénateur Gauthier à cet égard. Mon bureau a essayé également d'obtenir ces renseignements de la CCN, qui nous a répondu que le bail comportait une clause de confidentialité. Ce qui me gêne, c'est la façon dont le tout a été annoncé, mais je ne reviendrai pas sur les propos du sénateur Gauthier.

I would like to know whether you have seen the lease between NCC and Weston, since it is not NCC money per se but money that is being advanced by the federal government? We should have a certain authority over how it is being spent.

**Mr. Joyce:** Personally?

**Senator Lynch-Staunton:** Not you, the Treasury Board.

**Mr. Joyce:** They would have had details of the lease.

**Senator Lynch-Staunton:** Can you find out if NCC will pay the same amount of municipal taxes to Gatineau under the lease arrangement as Scott Paper is paying now?

**Mr. Joyce:** I can try to find out.

**Senator Lynch-Staunton:** Also whether the City of Gatineau is being penalized by this transaction. I am not suggesting anything, but when a Crown corporation or the federal government steps in, suddenly, "in lieu of taxes" rears its ugly head and that does not usually favour municipalities.

**The Chairman:** As I think we all know, the NCC not only buys land, it sells land. They are able to keep the proceeds from the sale of public lands to use in other purchases.

This was the subject matter of a report by this very committee not too long ago. We made recommendations on how they should proceed. I trust that somebody will dust off that report and take another look.

Senator Doody, did you want to pursue any matters arising from the responses of the officials on international financial institutions accounts?

**Senator Doody:** Only one, Mr. Chairman. I do not expect the officials to satisfy my curiosity now. When I was trying to find out about this fund last week, I mentioned the IMF and the World Bank. I was wondering if they were funded from this, but obviously not.

Could you tell me how the IMF and the World Bank get their money? Every now and again you see in the newspapers that they bailed out Argentina with so many billions of dollars, or Brazil. Canada presumably pays part of that somehow, somewhere. If you get a chance some time, you could look it up and let me know, and explain how it works generally in terms of funding, disbursements and repayments, et cetera.

**Mr. Joyce:** Okay, senator.

[Translation]

**The Chairman:** Senator Ringuette, are you satisfied with the answers you received regarding softwood lumber? Do you have any further questions?

J'aimerais savoir si vous avez examiné le bail entre la CCN et Weston, puisque l'argent ne provient pas de la CCN mais bien du gouvernement fédéral. Nous devrions avoir un certain pouvoir sur la façon dont le montant est dépensé.

**M. Joyce:** Moi personnellement?

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Non, le Conseil du Trésor.

**M. Joyce:** Il devrait connaître les détails du bail.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Pouvez-vous savoir si, en vertu du bail signé, la CCN paye à Gatineau le même montant de taxes municipales que Papiers Scott?

**M. Joyce:** Je peux essayer de le savoir.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'aimerais savoir également si la Ville de Gatineau est pénalisée par cette transaction. Je ne laisse rien sous-entendre, mais lorsqu'une société d'État ou le gouvernement fédéral intervient, le problème des «paiements tenant lieu d'impôt» >se pose soudainement et désavantage habituellement les municipalités.

**Le président:** Je pense que nous sommes tous au courant que la CCN non seulement achète des terrains, mais en vend également. Elle peut conserver les produits de la vente de terrains publics pour s'en servir lors d'autres achats.

Cette question a fait l'objet d'un rapport de notre comité il n'y a pas si longtemps. Nous avons recommandé les mesures que la CCN devrait prendre. J'espère que quelqu'un enlèvera la poussière sur ce rapport et y jettera un coup d'oeil.

Sénateur Doody, voudriez-vous aborder des points à la suite des réponses données par les témoins au sujet des comptes des établissements financiers internationaux?

**Le sénateur Doody:** Je n'ai qu'une question, monsieur le président. Je ne m'attends pas à ce que les témoins satisfassent ma curiosité sur-le-champ. Lorsque j'essayais de me renseigner sur ce fonds la semaine dernière, j'ai mentionné le FMI et la Banque mondiale. Je me demandais s'ils étaient financés sur ce fonds, mais ce n'est manifestement pas le cas.

Pourriez-vous me dire quelles sont les sources de financement du FMI et de la Banque mondiale? De temps à autre, les journaux signalent que ces deux établissements sont venus en aide à l'Argentine en lui accordant tant de milliards de dollars, ou au Brésil. Le Canada aurait versé une partie de ce montant d'une manière ou d'une autre. Si jamais vous en avez l'occasion, vous pourriez faire une recherche et m'en transmettre les résultats, et vous pourriez m'expliquer quelles sont les modalités générales au chapitre du financement, des sorties de fonds, des remboursements, et cetera.

**M. Joyce:** Très bien, sénateur.

[Français]

**Le président:** Sénateur Ringuette, êtes-vous satisfaite des réponses qui ont été fournies sur le bois d'œuvre? Avez-vous d'autres questions?



[English]

**Senator Ringuette:** I see that your answer is that these are forecasts. Senator Lynch-Staunton has indicated that in the West there are already programs in place and applications being processed and so forth, based on forecasts of lost jobs. I suppose that we would need additional information about the guidelines for the different programs that will be put in place.

How does one area qualify? Are there standard qualifications for the softwood community adjustment programs? Are they national standards or is the program slightly different from one region to the other insofar as the softwood issue is concerned?

**Mr. Joyce:** Because this is a program for which Industry Canada is responsible and the regional development agencies deliver it, the framework would be determined by Industry Canada. I am fairly confident that they would have a consistent set of standards and criteria that are applied across the country.

There may be some elements of discretion for individual regions to deal with particular regional differences in terms of the way the program is administered and applied. However, I would be confident, because it is a centrally administered program of the Department of Industry, that the basic criteria would be consistent.

**Senator Ringuette:** Are you saying that if we want more information on program specifics, we should ask Industry Canada?

**Mr. Joyce:** Yes. That would be the place to go for that level of detail.

**The Chairman:** They have an ice cream facility under the rubric of softwood lumber; bring it forward, senator. This is looking more and more like a slush fund, it really is.

**Senator Ringuette:** Senator Lynch-Staunton also indicated that for this year and last year, total program funding was \$350 million. This year we have about \$125 million in the Supplementary Estimates.

**Senator Lynch-Staunton:** That is included in the \$350 million.

**Senator Ringuette:** Therefore the bulk of the money, \$225 million, was spent last year.

That is a lot of money. In my neck of the woods, which is New Brunswick, many small communities and small lumber mills have been severely affected. Out of the \$125 million for this budget year, I only see \$1 million for all four Atlantic provinces. It sounds an alarm bell for me, as an Atlantic Canadian.

Should I go on to the other questions?

**The Chairman:** Please do, senator. The matter you just raised is one for ministers, as you know.

[Traduction]

**M. Ringuette:** Je constate que vous répondez qu'il y a des prévisions. Le sénateur Lynch-Staunton a indiqué que des programmes sont déjà mis en oeuvre dans l'Ouest et que les demandes sont traitées en fonction des prévisions sur les emplois perdus. Je suppose que nous aurions besoin de renseignements supplémentaires sur les lignes directrices régissant les différents programmes qui seront mis en oeuvre.

Comment une région est-elle admissible? Existe-t-il des normes pour les programmes d'adaptation destinés aux collectivités où le bois d'oeuvre est exploité? Existe-t-il des normes nationales ou le programme diffère-t-il légèrement d'une région à l'autre en ce qui concerne la question du bois d'oeuvre?

**M. Joyce:** Comme il s'agit d'un programme dont est responsable Industrie Canada et qui est exécuté par les organismes de développement régional, les critères seraient déterminés par Industrie Canada. Je suis presque certain que le ministère a élaboré une série de normes et de critères uniformes pour l'ensemble du pays.

Il existe peut-être une certaine latitude pour permettre à certaines régions de traiter une question qui lui est propre, en adaptant les modalités régissant l'administration et l'exécution du programme. Cependant, comme il s'agit d'un programme d'Industrie Canada qui est administré centralement, je croirais que les critères de base seraient uniformes.

**Le sénateur Ringuette:** Voulez-vous dire que, si nous voulons plus de renseignements sur les modalités du programme, nous devrions nous adresser à Industrie Canada?

**M. Joyce:** Effectivement, vous pourriez obtenir du ministère ce genre de détails.

**Le président:** Un établissement de crème glacée figure à la rubrique bois d'oeuvre. Parlez-en, sénateur. Cela ressemble de plus en plus à une caisse noire, et ce l'est en réalité.

**Le sénateur Ringuette:** Le sénateur Lynch-Staunton a ajouté que, pour l'année en cours et l'année dernière, le total des crédits du programme s'établissait à 350 millions de dollars. Le montant qui figure cette année dans le Budget supplémentaire des dépenses s'élève à 125 millions de dollars.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Il fait partie du montant de 350 millions de dollars.

**Le sénateur Ringuette:** Par conséquent, le gros du montant, c'est-à-dire 225 millions de dollars, a été utilisé l'an dernier.

C'est beaucoup d'argent. Dans mon coin de pays, le Nouveau-Brunswick, de nombreuses petites localités et scieries ont été durement touchées. Du montant des 125 millions de dollars pour l'exercice en cours, je ne vois que 1 million de dollars pour les quatre provinces de l'Atlantique. Pour la Canadienne de l'Atlantique que je suis, cela me semble être un signal d'alarme.

Puis-je poser d'autres questions?

**Le président:** Je vous en prie, sénateur. Comme vous le savez, la question que vous avez soulevée concerne les ministres.

**Senator Ringuette:** You mentioned that the distribution of the \$16.5 million is for provincial delivery of the firearms program. Is that for registration within the program, or is that part of the judicial administration of the program?

**The Chairman:** Enforcement.

**Senator Ringuette:** Enforcement of the legislation.

**The Chairman:** Some of those very provinces have announced they will not enforce it.

**Senator Ringuette:** Seven of the provinces have announced that they will not enforce it.

**The Chairman:** I do not know whether that is the number, but I have heard attorneys general saying they will not enforce this; it is up to the federal government to enforce it. What is the relationship between these amounts of money and that situation?

**Senator Ringuette:** Is this the purely administrative delivery of the registration part of the program, or are these funds for the judicial part?

**Mr. Joyce:** Your first statement is correct, senator. This is where provinces have agreed to opt in and share in the administration of the program, which is a cost-effective way of doing it. Other provinces have decided not to opt in. It is a federal program; clearly, we cannot force them to do it. Therefore, the federal government and its organizations will undertake the entire administration in those cases.

**Senator Ringuette:** Okay.

We have health research centres, \$633 million — it is almost \$1 billion for health research, of which I certainly approve. I will go on to my major question, and the lack of an answer, in regard to the \$38 million or \$40 million from the Treasury Board for preparation or transition work for implementation of Bill C-25. Your answer was that the funding is there. I ask again: Where is “there”?

**Mr. Joyce:** There is always money held in what we call the “fiscal framework,” a term that the Department of Finance uses. The planned spending in the budget reflects the total planned spending of the government. There is some small portion of that that remains unallocated for a number of reasons. One is that an initiative is not completely developed. Another is that the funds are held in reserve to deal with unforeseen events. In some cases, it is held there because it is intended for implementation of a new policy that requires legislation. You do not see it in the Estimates because there is a rule that we have to follow that you cannot have funds included in the Estimates that foresee legislation that has not been passed by Parliament.

This is actually a constraint such that we cannot show the money in the Estimates, but that money has been set aside in the overall spending plans of the government. As soon as the

**Le sénateur Ringuette:** Vous avez signalé que le montant de 16,5 millions de dollars est destiné à l'exécution du programme des armes à feu dans les provinces. S'agit-il de l'enregistrement ou de l'administration judiciaire du programme?

**Le président:** C'est pour l'application.

**Le sénateur Ringuette:** L'application de la loi.

**Le président:** Certaines de ces mêmes provinces ont annoncé qu'elles n'appliqueraient pas la loi.

**Le sénateur Ringuette:** Sept d'entre elles l'ont indiqué.

**Le président:** J'ignore si votre chiffre est exact, mais j'ai entendu des procureurs généraux affirmer qu'ils ne l'appliqueraient pas, qu'il incombe au gouvernement fédéral de le faire. Quel lien existe-t-il entre ces montants d'argent et cette situation?

**Le sénateur Ringuette:** Ces fonds sont-ils destinés à la partie du programme portant sur l'enregistrement ou à l'aspect judiciaire?

**M. Joyce:** Le premier énoncé de votre question est la bonne réponse, sénateur. Certaines provinces ont convenu de participer à l'administration du programme, ce qui est rentable. D'autres ont décidé de ne pas y participer. C'est un programme fédéral. De toute évidence, nous ne pouvons pas les contraindre à y participer. Par conséquent, le gouvernement fédéral et ses organismes s'occuperont de l'ensemble de l'administration dans ces dernières provinces.

**Le sénateur Ringuette:** D'accord.

Un montant de 633 millions de dollars est accordé aux centres de recherche en santé — c'est près de un milliard de dollars, ce que j'approuve certes. J'en arrive à ma principale question et à l'absence de réponse concernant les 38 millions ou les 40 millions de dollars que le Conseil du Trésor affecte au travail de préparation ou de transition lié à la mise en oeuvre du projet de loi C-25. Vous avez répondu que les crédits sont là. Je demande encore une fois ce qu'on entend par «là»?

**M. Joyce:** Des montants d'argent sont toujours affectés à ce que nous appelons le «cadre financier», expression utilisée au ministère des Finances. Les dépenses prévues dans le budget reflètent l'ensemble de ce que le gouvernement prévoit dépenser. Une petite partie de ces montants n'est pas utilisée pour plusieurs raisons. Il se peut notamment qu'une initiative n'ait pas été menée à terme. Il se peut également qu'une réserve ait été constituée pour parer aux imprévus. Parfois, cette réserve servira à la mise en oeuvre d'une nouvelle politique nécessitant une mesure législative. Une telle situation est impossible dans le Budget des dépenses, parce que nous devons suivre la règle selon laquelle il ne doit y figurer aucun crédit par rapport à une mesure législative qui n'a pas été adoptée par le Parlement.

En fait, cette règle nous interdit d'indiquer un tel montant dans le Budget des dépenses, même s'il apparaît dans les plans de dépenses généraux du gouvernement. Dès que la mesure



legislation is passed, if it is passed, that money will then be put before Parliament for authorization through the Estimates in whatever year the money needs to be spent.

That is why we can say the money is there, because it is part of the government's spending plans; but we cannot show it in the Estimates because of that clear principle by which we have to abide.

**Senator Ringuette:** Well, I suppose that "there" is still to be seen.

**The Chairman:** You think there is no "there" there?

**Senator Day:** There you have it.

**Senator Ringuette:** I can certainly understand what you are saying. You cannot ask to spend money under a piece of legislation that has not yet been enacted. However, I suppose that a certain amount of money has to be included in the planning process. For the time being, I will accept your "there" not being clear.

**Senator Comeau:** Mr. Chairman, I have two questions on the Estimates, and two that are slightly different. Would it be okay to ask them?

**The Chairman:** So long as we can do it expeditiously.

**Senator Comeau:** It will be done quickly.

The first question is on the salary costs for the firearms registry, which amount to approximately \$22.6 million for a staff of 279. A quick calculation indicates that this would average about \$81,000 per employee, or cost per employee. Are my calculations completely wrong, or is that the average salary?

**Mr. Joyce:** That would be the average salary; but I believe it would also include what we call the "benefit portion" — for instance, the contributions that have to be made to the pension plan and to the —

**Senator Comeau:** Even at around 15 per cent, which is the rule of thumb, it is still a rather large average salary when about 153 out of these 279 people are clerical workers. I may have been in the dark for a while, but I thought this was a rather large average salary.

Anyway, I pass that comment on.

**Mr. Joyce:** I can undertake to check into that.

**Senator Comeau:** If that is now the average salary for those kinds of services, I think it is rather high.

**Mr. Joyce:** It certainly is worth checking, senator; I would agree with that.

**Senator Comeau:** I asked a question when you were last here, and I promised I would send a copy of the access-to-information date. I still have not had a chance to do that, but it will be done soon.

législative est adoptée, ce qui n'est pas toujours le cas, on demandera au Parlement l'autorisation de porter ce montant au Budget des dépenses pour l'année où il devra être utilisé.

C'est pourquoi nous pouvons dire que le montant est là, parce qu'il fait partie des plans de dépenses du gouvernement. Cependant, il ne doit pas figurer dans le Budget des dépenses en raison de cette règle précise que nous devons respecter.

**Le sénateur Ringuette:** Et bien, je suppose que ce «là» ne s'est pas encore concrétisé.

**Le président:** Vous pensez qu'il n'y a pas là de «là?»

**Le sénateur Day:** Voilà.

**Le sénateur Ringuette:** Je peux certes comprendre ce que vous dites. Vous ne pouvez demander l'autorisation de dépenser en vertu d'une mesure législative qui n'a pas encore été adoptée. Cependant, je suppose qu'il faut tenir compte d'un certain montant d'argent dans le processus de planification. Pour l'instant, je dirai que votre «là» n'est pas clair.

**Le sénateur Comeau:** Monsieur le président, j'ai deux questions concernant le Budget des dépenses, et les deux sont légèrement différentes. Suis-je autorisé à les poser?

**Le président:** À condition que vous puissiez le faire rapidement.

**Le sénateur Comeau:** Je serai bref.

Ma première question porte sur les coûts salariaux liés au registre des armes à feu. Ces coûts s'élèvent à environ 22,6 millions de dollars pour un effectif de 279 employés. Un calcul rapide nous donne une moyenne de 81 000 \$ par employé, soit le coût par employé. Mon calcul est-il totalement erroné ou est-ce bien là le salaire moyen?

**M. Joyce:** Ce serait le salaire moyen, mais je crois que ce montant tiendrait compte également de ce que nous appelons les «avantages sociaux» — par exemple, les cotisations obligatoires au régime de retraite et au...

**Le sénateur Comeau:** Même en tenant compte de la règle générale d'environ 15 p. 100, il me semble que le salaire moyen est encore passablement élevé lorsque 153 de ces 279 fonctionnaires sont des employés de bureau. J'ai peut-être été dans l'ignorance pendant un certain temps, mais je pensais que c'était un salaire moyen passablement élevé.

Quoi qu'il en soit, je veux le signaler.

**M. Joyce:** Je peux vérifier le tout.

**Le sénateur Comeau:** S'il s'agit du salaire moyen dans ce genre de service, je pense que c'est passablement élevé.

**M. Joyce:** Le tout mérite certainement d'être vérifié, sénateur. J'en conviens.

**Le sénateur Comeau:** Lors de votre dernière comparution, je vous avais posé une question et j'avais promis de vous faire parvenir un document sur la date pour l'accès à l'information. Je n'ai pas encore eu l'occasion de le faire, mais cela ne saurait tarder.

My second question on the Supplementary Estimates: On page 26, under Transport Canada, there is \$10 million for increased payments to the Old Port of Montreal Corporation. Then it appears on page 91 — I assume it is a transfer — under “New Appropriations.” I think we have worked out this means a transfer from somewhere else. There is another amount of \$18.4 million, which would add up to \$28.4 million in total. Could you provide an explanation for that?

**Mr. Joyce:** The \$18.4 million, which you correctly identified as a payment to the Old Port of Montreal Corporation, is actually one-time funding that was provided for in the 2003 budget. It is there to recognize that this corporation is running both an operating and a capital deficit. Therefore, as it is a government-owned corporation, it is necessary to cover those losses. I assume you know what the Old Port of Montreal does; the revenues do not cover their expenses.

**Senator Comeau:** I see — and the \$10 million on page 26?

**Senator Day:** That is a contingency.

**Senator Comeau:** That is increased payments to the Old Port of Montreal.

**Senator Day:** You can see that on page 91 — funds of \$10 million — the note at the very bottom.

**Senator Doody:** Is that included in the \$18 million?

**Mr. Joyce:** In a situation like that, the \$18 million will be used to repay the \$10 million that was advanced under the authority of Treasury Board Vote 5.

**Senator Comeau:** We are not looking at \$28.4 million.

**Mr. Joyce:** No, \$18.4 million is the amount of money they are getting this fiscal year.

**Senator Comeau:** They are operating at a deficit, and we are covering it.

**Mr. Joyce:** Correct.

**Senator Comeau:** On another issue, aside from what is happening here, if a directive were to be sent to employees of a department requesting that any meetings or discussions with members of Parliament or senators be reported back to supervisors, would that come from Treasury Board or the Public Service Commission? I was told it was Treasury Board.

**Mr. Joyce:** I am not aware that Treasury Board has issued any such directive.

**Senator Comeau:** If the Department of Fisheries and Oceans, for example, were to send a directive to its employees and staff that, to use the exact word, all “contact” with members of Parliament, senators or their representatives must be reported to their supervisors, would that fall under your jurisdiction?

Ma deuxième question porte sur le Budget supplémentaire des dépenses. À la page 26, la rubrique Transports Canada comprend un montant de 10 millions de dollars pour la hausse des paiements à la Société du Vieux-Port de Montréal. Ce montant est repris — je présume qu'il s'agit d'un transfert — à la rubrique «Nouveau crédit» de la page 91. Je pense que nous avons conclu qu'il s'agit d'un transfert. Un autre montant de 18,4 millions de dollars est indiqué, ce qui donnerait un total de 28,4 millions de dollars. Pourriez-vous nous donner une explication.

**M. Joyce:** Le montant de 18,4 millions de dollars, comme vous l'avez correctement signalé, constitue en fait un paiement ponctuel versé à la Société du Vieux-Port de Montréal et figurant dans le budget de 2003. C'est parce que la Société est aux prises avec un déficit de fonctionnement et un déficit de capital. Comme il s'agit d'une société d'État, il faut donc couvrir ces pertes. Je présume que vous connaissez la situation de la Société du Vieux-Port de Montréal: ses recettes ne permettent pas de couvrir ses dépenses.

**Le sénateur Comeau:** Je vois — et qu'en est-il des 10 millions de dollars à la page 26?

**Le sénateur Day:** Il s'agit d'un crédit pour éventualités.

**Le sénateur Comeau:** C'est la hausse des paiements à la Société du Vieux-Port de Montréal.

**Le sénateur Day:** Cela figure à la page 91 — 10 millions de dollars —, à la note au bas de la page.

**Le sénateur Doody:** Ce montant fait-il partie des 18 millions de dollars?

**M. Joyce:** Dans une telle situation, les 18 millions de dollars serviraient à rembourser les 10 millions qui avaient été accordés en vertu du Crédit 5 du Conseil du Trésor.

**Le sénateur Comeau:** Il ne s'agit pas de 28,4 millions de dollars.

**M. Joyce:** Non, le montant de 18,4 millions de dollars constitue ce que la Société obtient au cours du présent exercice.

**Le sénateur Comeau:** Elle est aux prises avec un déficit de fonctionnement, et nous l'épongeons.

**M. Joyce:** C'est exact.

**Le sénateur Comeau:** J'abord un autre aspect. Exception faite de ce qui se passe ici, si les employés d'un ministère recevaient une directive les enjoignant de signaler à leurs superviseurs toute réunion ou toute discussion avec des députés ou des sénateurs, une telle directive émanerait-elle du Conseil du Trésor ou de la Commission de la fonction publique? On m'a dit que c'était une directive du Conseil du Trésor.

**M. Joyce:** Je ne suis au courant d'aucune directive donnée par le Conseil du Trésor.

**Le sénateur Comeau:** Si, par exemple, le ministère des Pêches et des Océans transmettait à ses employés une directive les enjoignant de signaler à leurs superviseurs tout «contact», et j'emploie le terme exact utilisé, avec des députés, des sénateurs ou leurs représentants, une telle directive relèverait-elle de vos compétences?



**Mr. Joyce:** No. That would be an initiative taken within the department.

**Senator Comeau:** To whom would the department report this kind of initiative?

**Mr. Joyce:** If they took it, I think that they — I am not aware of —

**Senator Comeau:** I will get you a copy.

**Mr. Joyce:** I am not aware of that. If the department in question decides that it wants to issue that directive to its employees, it would be a departmental initiative. There would be no requirement to either report the initiative to the Treasury Board or in fact to seek the Treasury Board's permission.

**Senator Comeau:** They can do it on their own?

**Mr. Joyce:** That would be my understanding, senator.

**The Chairman:** A branch of the Privy Council Office called the Communications Secretariat is supposed to oversee and coordinate communications policies and initiatives of the various departments and agencies of government. I would think that this kind of directive would have to have been brought, either before or after the fact, to the attention of the Privy Council.

**Senator Comeau:** I wanted to confirm it, and I appreciate the response, because in the Radwanski reign of terror —

**The Chairman:** I am not responding; that was not a response, senator.

**Senator Comeau:** Legislation was brought before Parliament a few years ago, the Oceans Act, and there has been absolutely no action on it ever since, either under the act or the oceans strategy. You do not need to look it up; this will be a general question. If nothing has happened under an act after a number of years and it is just sitting there on the shelf, would Treasury Board at some point go to the department and say, "Look, what do you plan to do with this legislation that was brought in all these years ago? Do you ever plan to spend any money on it? If not, what is your intention?"

**Mr. Joyce:** I think the simple answer would be: Yes, we would. We would be concerned about whether it forms part of the department's plans, because we would need to know that when looking at the amount of money that we put into Main Estimates. We would need to understand, both for the current year and for future years, what they intend to do and how they intend to fund it, if they do. Those issues would be of interest to the Treasury Board Secretariat in the general dealings with the department on its overall plans.

**Senator Comeau:** You might take it as notice of future intent, because the act has been sitting on the shelf for a number of years, with people saying how well we as Canadians are tending our oceans, yet nothing has happened. What set me off on this was

**M. Joyce:** Non, il s'agirait d'une initiative ministérielle.

**Le sénateur Comeau:** À qui le ministère signalerait-il ce genre d'initiative?

**M. Joyce:** Si le ministère a pris une telle initiative, je pense qu'il — je ne suis pas au courant de...

**Le sénateur Comeau:** Je vous donnerai un exemplaire de la directive.

**M. Joyce:** Je n'en suis pas au courant. Si le ministère en question décidait d'adopter une telle directive, il le ferait de son propre chef. Il ne serait pas tenu de le signaler au Conseil du Trésor ni en fait d'obtenir sa permission à cet égard.

**Le sénateur Comeau:** Il peut agir de son propre chef?

**M. Joyce:** C'est ce que je crois comprendre, sénateur.

**Le président:** Au Bureau du Conseil privé, le Secrétariat des communications est censé vérifier et coordonner les initiatives ainsi que les politiques des différents ministères et organismes d'État en matière de communications. Je penserais que ce genre de directive devrait être signalé, a priori ou a posteriori, au Conseil privé.

**Le sénateur Comeau:** Je voulais confirmer le tout, et je me réjouis de la réponse, en raison du règne de terreur de Radwanski...

**Le président:** Je n'ai donné aucune réponse, sénateur.

**Le sénateur Comeau:** Le projet de loi a été présenté au Parlement il y a quelques années. Il s'agissait de la Loi sur les océans. Et depuis, absolument aucune mesure n'a été prise en vertu de cette loi ou de la Stratégie de gestion des océans. Vous n'avez pas besoin de chercher. Ce sera une question générale. Si aucune mesure n'a été prise en vertu d'une loi plusieurs années après son adoption, et si cette loi reste sur les tablettes, le Conseil du Trésor pourrait-il, à un moment donné, dire aux responsables du ministère: «Écoutez, que prévoyez-vous faire relativement à la loi adoptée il y a longtemps? Prévoyez-vous affecter des montants d'argent en vertu de cette loi? Dans la négative, qu'avez-vous l'intention de faire?»

**M. Joyce:** La réponse est simple: nous le ferions. Nous demanderions si la loi fait partie des plans ministériels, parce que nous devrions le savoir lorsque nous examinons les montants à inscrire dans le Budget principal des dépenses. Nous devrions être au courant des mesures que le ministère entend mettre en oeuvre et, le cas échéant, des modalités pour les financer, tant pour l'exercice en cours que pour ceux à venir. Ces questions pourraient intéresser le Secrétariat du Conseil du Trésor en raison des discussions générales qu'il mène avec le ministère sur les plans d'ensemble de ce dernier.

**Le sénateur Comeau:** Vous pourriez considérer cela comme un avis d'intention, parce que la loi repose sur les tablettes depuis plusieurs années, les gens parlant de la maîtrise avec laquelle les Canadiens s'occupent de leurs océans, sans pourtant qu'aucune

that last week, the Prime Minister announced a \$65-million initiative to create an oceans park that is basically for people to visit and enjoy, while at the same time we have this Oceans Act that deals with the question of marine conservation areas to protect the fish and resources and nothing has happened at all. On the one hand, we find money for parks under the oceans, but no money for protecting our fish. Take it under advisement. It will be coming up again.

**Mr. Joyce:** Thank you, senator.

**The Chairman:** Senators, as you heard earlier, I have convened the committee for October 21 to consider a draft report. Let me say that I think the draft report that will be placed before you for your consideration at that time should contain not only the usual narrative of questions and answers here, but should articulate very clearly the various concerns that have been expressed on all sides of the table. We have heard them. I think they should be stated forcefully. The committee can decide how forcefully or in what language it wants to express them, but I think it is important that the concerns expressed here be very well explained and articulated by way of adding to the debate in the Senate.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** I note that the homeless program will receive additional funding. A request for \$103 million has been made by the department in charge of the program. Have you received any feedback on the initial efforts made under the homeless program? Do we know what the plans are for these funds? There are few programs in place for the homeless. In Montreal, there are no programs whatsoever. Buildings have been converted into homeless shelters, but there is nothing at all in the way of education or prevention programs, and so forth.

**Mr. Joyce:** The evaluation showed that this approach has had positive results.

[English]

This is based on the fact that the previous initiatives of this program put a solid emergency need network in place. It was a community-based approach that allowed communities to select the delivery model best suited to their situation.

I do not have specific details on the situation in Montreal, but the information I have is that the delivery approach was community based, where the communities themselves influenced the way the moneys were disbursed.

The evaluation showed positive results of that approach. Again, I do not have specifics for Montreal, but the overall approach was considered to be positive.

mesure n'ait été prise. Ce qui me déçoit à cet égard, c'est que le premier ministre a annoncé, la semaine dernière, une initiative de 65 millions de dollars en vue de créer un parc marin qui sera aménagé essentiellement au profit des gens qui le visiteront, alors que, parallèlement, nous avons adopté la Loi sur les océans qui porte sur la question des aires de conservation marines pour protéger le poisson et les autres ressources, sans qu'aucune mesure concrète n'ait été prise. D'une part, nous trouvons l'argent nécessaire à l'aménagement d'un parc en vertu de la Loi sur les océans, mais aucun montant n'est consacré à la protection des ressources en poissons. Je vous demande d'examiner attentivement cette question, car elle sera de nouveau soulevée.

**M. Joyce:** Je vous remercie, sénateur.

**Le président:** Sénateurs, comme vous l'avez entendu plus tôt, j'ai convoqué une réunion du comité pour le 21 octobre afin d'examiner le projet de rapport. Je me permets de vous dire que, selon moi, le rapport qui sera soumis à votre examen devrait non seulement contenir les questions et réponses habituelles, mais également préciser très clairement les différentes préoccupations que nous avons soulevées de part et d'autre de cette table. Nous les avons exprimées verbalement. Je pense qu'il faudrait maintenant les énoncer fermement par écrit. Le comité peut décider de la fermeté ou du langage qu'il veut employer, mais je crois qu'il est important que, pour apporter une contribution au débat au Sénat, nous devons très bien expliquer et préciser les préoccupations soulevées lors de nos séances.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Je vois les suppléments que recevra le programme des sans-abri. La demande d'un montant de 103 millions de dollars vient du ministère qui gère ce programme. Avons-nous obtenu des résultats concrets concernant les premières initiatives nationales pour ce programme touchant les sans-abri? Savons-nous à quoi serviront les fonds? Il y a très peu de programmes pour les sans-abri. À Montréal, nous n'avons rien. Des bâtisses ont été transformées en centres d'accueil pour les sans-abri, mais des programmes d'éducation, de prévention ou autres n'existent pas.

**M. Joyce:** Une évaluation a démontré l'évolution positive qui a été achevée.

[Traduction]

C'est en raison du fait que les initiatives précédentes dans le cadre de ce programme ont permis de constituer un réseau pour répondre aux besoins urgents. Chaque collectivité peut choisir le modèle de prestation qui correspond le mieux à sa situation.

Je ne possède pas de détails précis sur la situation à Montréal, mais d'après mes renseignements, les collectivités influent sur le mode de prestation et la façon dont l'argent est utilisé.

L'évaluation a montré que la formule donnait des résultats positifs. Je le répète, je ne possède pas les détails précis en ce qui concerne Montréal, mais la formule adoptée a été jugée positive.



This \$103.2 million is to renew and extend the initiative, based on the positive evaluation of the previous approach.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** No new education or prevention programs have been developed or measures taken to alleviate the problem of homelessness. Action on this front is urgently needed.

What programs has the department set up in the hope of getting some results? Personally, I am unaware of any such programs. I think the situation in Montreal is mirrored in other provinces.

**Mr. Marc Monette, Acting Director, Expenditure Operations Division, Expenditure and Management Strategies Sector, Treasury Board of Canada Secretariat:** I can tell you that we are planning to spend in excess of \$405 million over the next three years. The following organizations will receive funding: Supporting Communities Partnership Initiative (SCPI) will receive \$258 million over the next three years; Urban Aboriginal Homelessness (UAH) will get \$45 million; Regional Homelessness Fund (RHF), \$13 million; National Research Program (NPR), \$7 million; Homeless Individuals and Families Information System (HIFIS), \$6 million; Operating Resources for the Initiative, \$67 million; and Surplus Property Homelessness Initiative (SFR), \$9 million. As you can see, the government is planning to spend a total of \$405 million over the next three years.

Details are currently available for each program, but not for each municipality.

**Mr. Joyce:** As my colleague indicated, most of the funds are being allocated through the Supporting Communities Partnership Initiative. The city of Montreal has some concerns and it is possible for these communities to update their plan and in the process, perhaps influence the way in which these funds will be spent.

[English]

**The Chairman:** Thank you, senator. Thank you, colleagues. It remains for me to thank Mr. Joyce and Mr. Monette for coming back today and for doing so much work so quickly to obtain responses to the earlier questions.

The committee adjourned.

Le montant de 103,2 millions de dollars permettra de reconduire et d'élargir l'initiative, en fonction de l'évaluation positive précédente.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Il n'y a pas de nouveaux programmes pour l'éducation et la prévention pour aider ces gens, des mesures qui visent à atténuer et à prévenir les problèmes des sans-abri. Ce problème est très urgent et il faut faire quelque chose.

Quels sont les programmes que le ministère met en place pour avoir des résultats? Ces résultats, personnellement, je ne les vois pas. Je pense que la situation de Montréal est semblable à celle dans les autres provinces.

**M. Marc Monette, directeur intérimaire, Division des opérations de dépenses, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses, secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:** Je peux vous donner comme information que nous planifions dépenser au-delà de 405 millions de dollars au cours des trois prochaines années. Voici les organismes qui recevront des fonds: Supporting Communities Partnership Initiative (SCPI) recevra 258 millions et nous parlons pour les trois prochaines années; Urban Aboriginal Homelessness (UAH), 45 millions; Regional Homelessness Fund (RHF), 13 millions, National Research Program (NPR), 7 millions; Homeless Individuals and Families Information System (HIFIS), 6 millions; Operating resources for the Initiative, 67 millions; Surplus Federal Real Property Homelessness Initiative (SFR) 9 millions. Un total de 405 millions de dollars que le gouvernement planifie de dépenser durant les trois prochaines années.

Il n'y a pas de détails par ville ou par ville principale, c'est par programme actuellement.

**M. Joyce:** Comme mon collègue l'a dit, la plupart de ces fonds sont avec le Supporting Communities Partnership Initiative. La ville de Montréal a des inquiétudes. Il y a une possibilité pour ces communautés de mettre à jour leur plan et peut-être d'influencer la façon dont les fonds seront dépensés.

[Traduction]

**Le président:** Je vous remercie, sénateur. Je remercie également mes collègues. Il me reste à remercier également MM. Joyce et Monette d'avoir comparu aujourd'hui et d'avoir déployé beaucoup d'efforts pour répondre très rapidement aux questions posées précédemment.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

**September 30, 2003**

*From the Treasury Board of Canada Secretariat:*

Mike Joyce, Assistant Secretary, Expenditure and Management Strategies Sector;

Marc Monette, Acting Director, Expenditure Operations Division, Expenditure and Management Strategies Sector.

**October 7, 2003**

*From the Treasury Board of Canada Secretariat:*

Mike Joyce, Assistant Secretary, Expenditure and Management Strategies Sector;

Marc Monette, Acting Director, Expenditure Operations Division, Expenditure and Management Strategies Sector.

#### TÉMOINS

**Le 30 septembre 2003**

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:*

Mike Joyce, secrétaire adjoint, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses;

Marc Monette, directeur intérimaire, Division des opérations et des dépenses, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses.

**Le 7 octobre 2003**

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:*

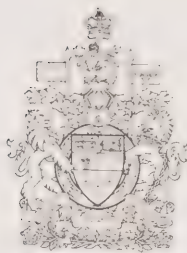
Mike Joyce, secrétaire adjoint, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses;

Marc Monette, directeur intérimaire, Division des opérations et des dépenses, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses.





13  
114



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chair:*

The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

---

Tuesday, October 21, 2003 (in camera)  
Tuesday, October 28, 2003

---

**Issue No. 17**

**First meeting on:**

Bill C-212, An Act respecting user fees

---

INCLUDING:  
THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Supplementary Estimates (A) 2003-2004)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*

L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

Le mardi 21 octobre 2003 (à huis clos)  
Le mardi 28 octobre 2003

---

**Fascicule n° 17**

**Première réunion concernant:**

Le projet de loi C-212, Loi concernant les frais d'utilisation

---

Y COMPRIS:  
LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004)

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Biron	Furey
* Carstairs, P.C.	Gauthier
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Comeau	(or Kinsella)
Doody	Oliver
Ferretti Barth	Ringuette
Finnerty	

\*Ex Officio Members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Maheu added (*October 20, 2003*).

Substitution pending for Senator Maheu (*October 27, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-président:* L'honorable Joseph A. Day  
et

Les honorables sénateurs:

Biron	Furey
* Carstairs, c.p.	Gauthier
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Comeau	(ou Kinsella)
Doody	Oliver
Ferretti Barth	Ringuette
Finnerty	

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Maheu est ajouté (*le 20 octobre 2003*).

Remplacement à venir pour le sénateur Maheu (*le 27 octobre 2003*).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, October 22, 2003:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Stollery, seconded by the Honourable Senator Cools, for the second reading of Bill C-212, An Act respecting user fees.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Day moved, seconded by the Honourable Senator Christensen, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 22 octobre 2003:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stollery, appuyée par l'honorable sénateur Cools, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-212, Loi concernant les frais d'utilisation.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, avec dissidence.

L'honorable sénateur Day propose, appuyé par l'honorable sénateur Christensen, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, October 21, 2003  
(27)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met in camera pursuant to rule 92(2)(f) at 9:33 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Senator Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Day, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Maheu, Oliver, Ringuette (8).

*In attendance:* Messrs. Guy Beaumier and Stephen Laurent, Research Officers, Library of Parliament.

The committee undertook discussion of its draft report on Supplementary Estimates (A) 2003-2004.

It was agreed — That the committee adopt the draft report on Supplementary Estimates (A) 2003-2004, subject to the corrections and comments made by members as well as editorial revisions and That the Deputy Chair present the report in the Senate.

The question being put on the motion, it was adopted

At 10:16 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier suppléant du comité,*

François Michaud

*Acting Clerk of the Committee*

OTTAWA, Tuesday, October 28, 2003  
(28)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:32 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Senator Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Comeau, Day, Doody, Ferretti Barth, Finnerty and Gauthier (7).

*In attendance:* Messrs. Guy Beaumier and Stephen Laurent, Research Officers, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on October 22, 2003 the committee undertook consideration of Bill C-212, An Act respecting user fees.

WITNESSES:

*Sponsor of the Bill:*

Mr. Roy Cullen, M.P., Etobicoke North.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 21 octobre 2003  
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à huis clos, conformément à l'alinéa 92(2)f du Règlement, à 9 h 33, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Day (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Biron, Day, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Maheu, Oliver et Ringuette (8).

*Également présents:* MM. Guy Beaumier et Stephen Laurent, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Le comité discute de son projet de rapport sur le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004.

Il est convenu — Que le comité adopte le projet de rapport sur le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004, sous réserve des changements, commentaires et modifications de pure forme apportés par les membres du comité, et Que le vice-président présente le rapport au Sénat.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 16, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 28 octobre 2003  
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Day (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Biron, Comeau, Day, Doody, Ferretti Barth, Finnerty et Gauthier (7).

*Également présents:* MM. Guy Beaumier et Stephen Laurent, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 22 octobre 2003, le comité examine le projet de loi C-212, Loi concernant les frais d'utilisation.

TÉMOINS:

*Parrain du projet de loi:*

M. Roy Cullen, député, Etobicoke-Nord.



*From the Canadian Nuclear Safety Commission:*

Ms. Linda Keen, President and Chief Executive Officer;

Ms. Irene Gendron, Senior Legal Counsel;

Ms. Kelly Gillis, Director General, Finance.

Mr. Roy Cullen, M.P., made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Ms. Linda Keen, made an opening statement and, with Ms. Irene Gendron and Ms. Kelly Gillis, answered questions from members of the committee.

At 11:00 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*De la Commission canadienne de sûreté nucléaire:*

Mme Linda Keen, présidente et première dirigeante;

Mme Irene Gendron, avocate-conseil;

Mme Kelly Gillis, directrice générale, Finances.

M. Roy Cullen, député, fait une déclaration et répond aux questions des membres du comité.

Mme Linda Keen fait une déclaration et, de concert avec Mme Irene Gendron et Mme Kelly Gillis, répond aux questions des membres du comité.

À 11 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Wednesday, October 22, 2003

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

**NINTH REPORT**

Your Committee, to which were referred the Supplementary Estimates (A), 2003-2004, has, in obedience to the Order of Reference of September 24, 2003, examined the said estimates and herewith presents its report.

Respectfully submitted,

*Le vice-président,*

JOSEPH A. DAY

*Deputy Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mercredi 22 octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

**NEUVIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déferé le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2003, a, conformément à l'ordre de renvoi du 24 septembre 2003, examiné ledit Budget et présente ici son rapport.

Respectueusement soumis,



## REPORT ON SUPPLEMENTARY ESTIMATES (A), 2003-2004

### INTRODUCTION

The Standing Senate Committee on National Finance, to which were referred *Supplementary Estimates (A), 2003-2004*, has, in obedience to the Order of Reference of 24 September 2003, examined the said estimates and herewith presents its report.

The Committee held meetings on 30 September 2003 and 7 October 2003 to review these Supplementary Estimates. At these meetings, Mr. Mike Joyce (Assistant Secretary, Expenditure and Management Strategies Sector, the Treasury Board of Canada Secretariat) and Mr. Marc Monette (Acting Director, Expenditure Operations Division, the Treasury Board of Canada Secretariat) appeared as witnesses and provided three explanatory tables, which form part of this report. Together, the tables summarise the major changes in the federal government's financing requirements in fiscal 2003-2004. The *Supplementary Estimates (A), 2003-2004* is the first of a set of supplementary estimates that will be issued in the fiscal year that ends on 31 March 2004. Unless otherwise stated, all page references are from the document entitled *Supplementary Estimates (A), 2003-2004*.

### OVERVIEW

Three tables provided by the Treasury Board Secretariat are reproduced below. Together, they summarize the changes proposed by the *Supplementary Estimates (A), 2003-2004*. Table 1 indicates that of the \$180.7 billion set out in the 2003 Budget, \$178.7 billion has been listed in the estimates — Main and Supplementary — to date.

**Table 1:**

#### Summary of Expenditure Framework for 2003-2004

##### Expenditure Framework:

Budgetary Main Estimates	\$173.1 billion*
Budgetary Estimates To Date	\$178.7 billion
Projected Budgetary Expenditures	\$180.7 billion

Source: Treasury Board of Canada.

\* Budgetary Estimates will always differ from Projected Budgetary Expenditures due to adjustments not reflected in Estimates for such items as anticipated lapses, budgetary reductions and those expenditures already recognized in prior years.

## RAPPORT SUR LE BUDGET SUPPLÉMENTAIRE DES DÉPENSES (A) 2003-2004

### INTRODUCTION

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004*, a, conformément à l'ordre de renvoi du 24 septembre 2003, examiné ledit budget et présente ciaprès son rapport.

Le Comité s'est réuni les 30 septembre et 7 octobre 2003 pour examiner ces prévisions de dépenses supplémentaires. Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor — M. Mike Joyce, secrétaire adjoint, Secteur des dépenses et stratégies de gestion, et M. Marc Monette, directeur par intérim, Division des opérations des dépenses — qui ont témoigné à ces réunions ont fourni les trois tableaux explicatifs qui font partie du présent rapport. Ces tableaux résument les principaux changements survenus dans les besoins financiers du gouvernement fédéral pour l'exercice 2003-2004. Le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004* est le premier des budgets supplémentaires qui seront déposés au cours de l'exercice qui se terminera le 31 mars 2004. À moins d'avis contraire, tous les renvois sont tirés du document *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004*.

### APERÇU

Les trois tableaux du Secrétariat du Conseil du Trésor reproduits ci-dessous donnent un aperçu des changements proposés dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004*. Le tableau 1 indique que, sur les dépenses budgétaires prévues de 180,7 milliards de dollars, 178,7 milliards ont été inscrits dans les prévisions — Budget principal et Budget supplémentaire — à ce jour.

**Tableau 1 :**

#### Sommaire du cadre des dépenses pour 2003-2004

##### Cadre des dépenses :

Budgétaire du Budget principal des dépenses	173,1 \$ milliards*
Budgétaire des prévisions à ce jour	178,7 \$ milliards
Dépenses budgétaires prévues	180,7 \$ milliards

Source : Conseil du Trésor du Canada

\* Les prévisions budgétaires seront toujours différentes des dépenses budgétaires prévues à cause des rajustements non reflétés dans les prévisions pour des postes comme les péremptions prévues, les réductions budgétaires et les dépenses comptabilisées dans les années antérieures.

Table 2 reveals that total planned spending will increase from \$175.9 billion reported in the 2003-2004 *Main Estimates* to \$181.6 billion. The \$5.7 billion increase is made up of \$5.5 billion listed in the *Supplementary Estimates (A)*, 2003-2004 and \$0.2 billion in unexpended funds.

The majority of the expenditures, \$117.0 billion or 64.4%, are statutory expenditures that do not require a vote. However, all of the *Supplementary Estimates* (\$5.5 billion in the *Supplementary Estimates (A)*, 2003-2004) require Parliamentary approval. This increase proposed by the *Supplementary Estimates (A)*, 2003-2004 represents a 3.1% increase over the 2003-2004 *Main Estimates*.

**Table 2:**  
**Estimates to Date for 2003-2004**

	TO BE VOTED	STATUTORY	TOTAL
(in thousands of dollars)			
<b>Main Estimates</b>			
Budgetary <sup>(*)</sup>	58,828,853	114,226,324	173,055,177
Non-Budgetary	82,653	2,799,441	2,882,094
	<b>58,911,506</b>	<b>117,025,765</b>	<b>175,937,271</b>
<b>Supplementary Estimates (A)</b>			
Budgetary	5,486,476	—	5,486,476
Non-Budgetary	15,100	—	15,100
	<b>5,501,576</b>	<b>—</b>	<b>5,501,576</b>
<b>Unexpended Funds<sup>(**)</sup></b>			
Budgetary	203,121	—	203,121
Non-Budgetary	—	—	—
	<b>203,121</b>	<b>—</b>	<b>203,121</b>
<b>Total Estimates To Date<sup>(***)</sup></b>			
Budgetary	64,518,450	114,226,324	178,744,774
Non-Budgetary	97,753	2,799,441	2,897,194
<b>TOTAL</b>	<b>64,616,203</b>	<b>117,025,765</b>	<b>181,641,968</b>

Source: Treasury Board of Canada.

\* Budgetary Estimates will always differ from Projected Budgetary Expenditures due to adjustments not reflected in Estimates for such items as anticipated lapses, budgetary reductions and those expenditures already recognized in prior years.

\*\* This amount represents unexpended funds that were appropriated in 2002-2003 for the Canada Customs and Revenue Agency and Parks Canada and which will be spent in 2003-2004.

\*\*\* Totals may differ from those shown in the Estimates due to rounding.

Dans le tableau 2, on observe que les prévisions de dépenses totales passeront des 175,9 milliards de dollars déclarés dans le *Budget principal des dépenses 2003-2004* à 181,6 milliards. L'augmentation de 5,7 milliards comprend 5,5 milliards inscrits dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A)* 2003-2004 et 0,2 milliard de dollars de fonds non dépensés.

Le gros des dépenses, soit 117 milliards de dollars ou 64,4 p. 100, sont des dépenses législatives qui n'exigent pas de vote. Cependant, toutes les prévisions supplémentaires (soit 5,5 milliards de dollars dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A)* 2003-2004) exigent une approbation parlementaire. L'augmentation proposée dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A)* 2003-2004 représente une hausse de 3,1 p. 100 par rapport aux prévisions de dépenses originales du gouvernement pour l'exercice 2003-2004.

**Tableau 2 :**  
**État des prévisions à ce jour pour 2003-2004**

	AUTORISATIONS À VOTER	LÉGISLATIVES	TOTAL
(en milliers de dollars)			
<b>Budget principal des dépenses</b>			
Budgétaire <sup>*</sup>	58 828 853	114 226 324	173 055 177
Non budgétaire	82 653	2 799 441	2 882 094
	<b>58 911 506</b>	<b>117 025 765</b>	<b>175 937 271</b>
<b>Budget supplémentaire des dépenses (A)</b>			
Budgétaire	5 486 476	—	5 486 476
Non budgétaire	15 100	—	15 100
	<b>5 501 576</b>	<b>—</b>	<b>5 501 576</b>
<b>Fonds non dépensés<sup>**</sup></b>			
Budgétaire	203 121	—	203 121
Non budgétaire	—	—	—
	<b>203 121</b>	<b>—</b>	<b>203 121</b>
<b>Total des prévisions à ce jour<sup>***</sup></b>			
Budgétaire	64 518 450	114 226 324	178 744 774
Non budgétaire	97 753	2 799 441	2 897 194
<b>TOTAL</b>	<b>64 616 203</b>	<b>117 025 765</b>	<b>181 641 968</b>

Source : Conseil du Trésor du Canada

\* Les prévisions budgétaires seront toujours différentes des dépenses budgétaires prévues à cause des rajustements non reflétés dans les prévisions pour des postes comme les péremptions prévues, les réductions budgétaires et les dépenses comptabilisées dans les années antérieures.

\*\* Ce montant représente les fonds non dépensés qui ont été affectés en 2002-2003 pour l'Agence des douanes et du revenu du Canada et Parcs Canada et qui seront dépensés en 2003-2004.

\*\*\* Les totaux peuvent être différents de ceux indiqués dans les budgets à cause de l'arrondissement des chiffres.



Finally, Table 3 summarizes the appropriations that have been approved to date. *Appropriation Act No. 1* has approved \$17.8 billion to date, while *Appropriation Act No. 2* approved an additional \$41.1 billion, for a total appropriation of \$58.9 billion. The appropriation sought in the *Supplementary Estimates (A)*, 2003-2004 would add a further \$5.5 billion, to increase the total appropriations to \$64.4 billion.

**Table 3:**  
**Supply to Date for 2003-2004**

Unexpended funds appropriated in 2002-2003 which will be spent in 2003-2004	<u>\$203,121,162.00</u>
Two Appropriation Acts have been approved in respect of the Estimates for 2003-2004:	
<i>Appropriation Act No. 1, 2003-2004</i>	
Granted Interim Supply for the 2003-2004 Main Estimates equal to an initial allocation of 3/12 <sup>ths</sup> for all votes and 41 votes received additional proportions	\$17,783,880,759.74
<i>Appropriation Act No. 2, 2003-2004<sup>(*)</sup></i>	
Granted Full Supply for the 2003-2004 Main Estimates	<u>\$41,127,623,420.26</u>
Total Approved to Date	<u>\$58,911,504,180.00</u>
<b>Supply Awaiting Approval:</b>	
For the whole of <i>Supplementary Estimates (A)</i> , 2003-2004	<u>\$5,501,576,467.00</u>
<b>Supply to date for 2003-2004</b>	<u><b>\$64,413,080,647.00</b></u>

Source: Treasury Board of Canada.

\* Includes the reduction of \$1,000 to the Department of Justice Vote 45 by the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates.

The *Supplementary Estimates (A)*, 2003-2004 provide estimates of the spending requirements for departments or agencies of the federal government. Senators showed interest in both the general spending plans and specific items in these new estimates.

Mr. Joyce provided background documentation, which outlined some of the significant changes in the *Supplementary Estimates (A)*, 2003-2004. Among the larger items are:

**Horizontal items affecting more than one organization including:**

- \$233.7 million to strengthen research and innovation in Canada as announced in the 2003 Budget for: Industry Canada (\$105.3 million), the Canadian Institutes for Health Research (\$56.5 million), the Natural Sciences and Engineering Research Council (\$48.3 million), and the Social Sciences and Humanities Research Council (\$23.6 million);

Enfin, le tableau 3 résume les affectations de crédits qui ont été approuvées à ce jour. La *Loi de crédits n° 1* totalise 17,8 milliards de dollars et la *Loi de crédits n° 2*, 41,1 milliards, pour un total de 58,9 milliards. Les affectations de crédits demandées dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A)* 2003-2004 s'élèvent à 5,5 milliards, ce qui porterait le total des affectations de crédits à 64,4 milliards.

**Tableau 3**  
**État des crédits à ce jour pour 2003-2004**

Les fonds non dépensés qui ont été affectés en 2002-2003 et qui seront dépensés en 2003-2004	<u>203 121 162,00 \$</u>
Deux lois de crédits ont été approuvées à l'égard du Budget des dépenses 2003-2004 :	
<i>Loi de crédits n° 1 pour 2003-2004</i>	
Crédits provisoires accordés dans le cadre du Budget principal des dépenses 2003-2004 égaux à une répartition initiale de 3/12 pour tous les crédits et 41 crédits ont reçu des proportions supplémentaires	17 783 880 759,74 \$
<i>Loi de crédit n° 2 pour 2003-2004*</i>	
Totalité des crédits accordés dans le cadre du Budget principal des dépenses 2003-2004	<u>41 127 623 420,26 \$</u>
Total approuvé à ce jour	<u>58 911 504 180,00 \$</u>
<b>Crédits — Approbation en suspens :</b>	
Crédits pour l'ensemble du Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004	<u>5 501 576 467,00 \$</u>
<b>État des crédits à ce jour pour 2003-2004 :</b>	<u><b>64 413 080 647,00 \$</b></u>

Source : Conseil du Trésor du Canada.

\* Y compris la diminution de 1 000 \$ au crédit 45 du ministère de la Justice par le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes.

Le *Budget supplémentaire des dépenses (A)* 2003-2004 présente les prévisions de dépenses des ministères et organismes du gouvernement fédéral. Les sénateurs se sont intéressés à la fois aux plans de dépense généraux et à des postes budgétaires particuliers.

M. Joyce a fourni des documents indiquant les principaux changements figurant dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A)* 2003-2004. Parmi les postes les plus importants, mentionnons :

**Postes horizontaux touchant plus d'une organisation — notamment :**

- Montant de 233,7 millions de dollars pour stimuler la recherche et l'innovation au Canada, comme annoncé dans le Budget fédéral de 2003 à Industrie Canada (105,3 millions de dollars), aux Instituts de recherche en santé du Canada (56,5 millions de dollars), au Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (48,3 millions de dollars) et au Conseil de recherches en sciences humaines (23,6 millions de dollars).

- \$193.5 million for the Treasury Board Secretariat to distribute funds to departments and agencies to compensate them for the impact of recent collective agreements and related adjustments to terms and conditions of employment;
- \$150 million for program implementation related to climate change to: Natural Resources Canada (\$126.5 million) and Environment Canada (\$23.5 million); and
- \$130.4 million in assistance to the Canadian softwood lumber sector to: Industry Canada to establish the Softwood Industry and Community Economic Adjustment Initiative (\$105.9 million) and the Economic Development Agency of Canada for the Regions of Québec to fund research projects to assist Canadian workers and communities affected by the softwood lumber conflict (\$24.5 million).

#### Specific items affecting a single organization including:

- \$1,288 million for the Department of National Defence: to sustain Canada's military and to maintain the existing defence capability (\$792.7 million) as announced in the 2003 Budget; for the incremental costs associated with the deployment of troops to Afghanistan (\$387.7 million); and for Canadian Forces' non-commissioned members and general service officers, as well as medical and dental officers, to maintain pay comparability with the public service and to ensure that the Canadian Forces has an adequate number of doctors and dentists (\$107.6 million);
- \$376.8 million to the Canadian International Development Agency (CIDA): to increase the grant ceiling for several class grants to allow CIDA to implement programming in Afghanistan and Iraq and to make additional grants to the World Food Program, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the International Committee for the Red Cross, as well as for other international aid programming (\$172 million); for international assistance programming as part of the 8% increase to the International Assistance Envelope announced in the 2003 Budget (\$131 million); and for the Canada Fund for Africa, the purpose of which is to provide grants and contributions for the economic and social development of Africa (\$73.8 million);

- Montant de 193,5 millions de dollars au Secrétariat du Conseil du Trésor, afin de distribuer des fonds aux ministères et organismes en guise d'indemnisation à l'égard des répercussions qui ont été engendrées par les conditions d'emploi et rajustements connexes des récentes conventions collectives;
- Montant de 150 millions de dollars pour la mise en place des programmes visant les changements climatiques à Ressources naturelles Canada (126,5 millions de dollars) et à Environnement Canada (23,5 millions de dollars);
- Montant de 130,4 millions de dollars pour appuyer le secteur canadien du bois d'œuvre à Industrie Canada (105,9 millions de dollars), afin de lancer l'Initiative d'adaptation économique de l'industrie et des collectivités touchées par le différend sur le bois d'œuvre, ainsi qu'à l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (24,5 millions de dollars), afin de financer des projets de recherche destinés à soutenir les travailleurs et les collectivités du Canada touchés par le différend sur le bois d'œuvre.

#### Postes touchant une seule organisation — notamment :

- Des 1 288 millions de dollars affectés à la Défense nationale, un montant de 792,7 millions de dollars est réservé au financement des activités des Forces armées canadiennes et au soutien de l'actuelle capacité de défense, ainsi qu'il a été prévu dans le Budget fédéral de 2003. Un montant de 387,7 millions de dollars a été attribué au ministère de la Défense nationale pour les coûts supplémentaires liés au déploiement de troupes en Afghanistan, de même qu'une somme de 107,6 millions de dollars qui sera destinée à tout le personnel non officier, aux officiers du service général ainsi qu'aux médecins et dentistes militaires, afin de préserver la comparabilité salariale avec la fonction publique et garantir aux Forces canadiennes un nombre suffisant de médecins et de dentistes;
- Montant de 376,8 millions de dollars à l'Agence canadienne de développement international (ACDI), pour augmenter le plafond de plusieurs subventions de catégorie dans le but de permettre à l'ACDI de mettre en oeuvre des programmes en Afghanistan et en Irak et d'accorder des subventions additionnelles au Programme alimentaire mondial, au Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, au Comité international de la Croix-Rouge et à d'autres programmes d'aide internationale (172 millions de dollars), ainsi qu'un montant de 131 millions de dollars pour les programmes d'aide internationale, dans le cadre de l'augmentation de 8 p. 100 de l'enveloppe d'aide internationale annoncée dans le Budget fédéral de 2003; et enfin, une somme de 73,8 millions de dollars est affectée au Fonds canadien pour l'Afrique afin d'attribuer des subventions et des contributions au développement économique et social de l'Afrique;



- \$354 million to Agriculture and Agri-Food Canada for the Agricultural Policy Framework to provide assistance to the Canadian agricultural sector in five areas: business risk management, the environment, food safety and food quality, renewal, and science and innovation (\$294.3 million); and for the Spring Credit Advance Program to provide financial assistance, through loan guarantees, to Canadian producers for spring planting costs (\$59.7 million);
- \$224.9 million to the Social Sciences and Humanities Research Council to help universities, colleges, and their affiliated research hospitals and institutions defray the indirect costs associated with conducting federally supported research;
- \$190.4 million to Health Canada to strengthen the sustainability of delivery of health services to First Nations and Inuit through investments in: Non-Insured Health Benefits, nursing, immunization, health facilities development, health system reporting and water quality monitoring;
- \$152.8 million to the Department of Indian Affairs and Northern Development for out-of-court (pre-trial) settlements (\$81.3 million); and to improve water quality for First Nations communities across the country (\$71.5 million);
- \$121.3 million to the Office of Infrastructure of Canada to provide contributions towards public infrastructure investments across Canada pursuant to the 2001 Budget; and
- \$103.2 million to Human Resources Development Canada for the renewal of the National Homelessness Initiative to support activities to help alleviate and prevent homelessness across Canada.
- Montant de 354 millions de dollars à Agriculture et Agroalimentaire Canada ayant trait à la mise en oeuvre du Cadre stratégique pour l'agriculture, afin d'appuyer le secteur agricole canadien dans cinq domaines : la gestion des risques de l'entreprise, l'environnement, la salubrité et la qualité des aliments, le renouvellement ainsi que les sciences et l'innovation (294,3 millions de dollars), de même qu'une somme de 59,7 millions de dollars pour le Programme des avances de crédit printanières qui vise à fournir une aide financière (au moyen de garanties d'emprunt) aux producteurs canadiens afin d'amortir les coûts d'ensemencement au printemps;
- Montant de 224,9 millions de dollars au Conseil de recherches en sciences humaines, pour aider les universités, les collèges et leurs hôpitaux et instituts de recherche affiliés à absorber les coûts indirects des travaux de recherche financés par le gouvernement fédéral;
- Montant de 190,4 millions de dollars à Santé Canada, pour renforcer la viabilité de la prestation des soins de santé aux Premières nations et aux Inuits grâce à des investissements dans les secteurs suivants : services de santé non assurés, soins infirmiers, immunisation, aménagement d'établissements de santé, rapports sur le système de soins de santé et surveillance de la qualité de l'eau;
- Montant de 152,8 millions de dollars au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au titre des règlements extrajudiciaires préalables aux procès (81,3 millions de dollars), de même qu'une somme de 71,5 millions de dollars pour améliorer la qualité de l'eau des collectivités des Premières nations dans l'ensemble du pays;
- Montant de 121,3 millions de dollars au Bureau de l'infrastructure du Canada, afin de verser des contributions pour des investissements dans l'infrastructure publique partout au Canada conformément au Budget de 2001;
- Montant de 103,2 millions de dollars à Développement des ressources humaines Canada pour le renouvellement de l'Initiative nationale pour les sans-abri, afin d'appuyer des activités visant à atténuer et à prévenir le problème de l'itinérance à l'échelle du Canada.

## SUMMARY OF HEARINGS

Senators were interested in the details of numerous issues contained in the *Supplementary Estimates (A), 2003-2004*. However, they also had general comments on the presentation and format of the Supplementary Estimates. Specifically, they would like to see, within Part II of the Estimates, more information on what the figures represent in terms of activity or acquisition programs. While there are numerous figures, there is not enough information to enable Parliamentarians to understand the reasons for new appropriations. The Treasury Board Secretariat officials agreed that some of the information

## RÉSUMÉ DES AUDIENCES

Les sénateurs s'intéressaient aux détails de nombreux éléments mentionnés dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004*. Toutefois, ils avaient aussi des commentaires généraux sur la présentation et le format du Budget supplémentaire des dépenses. Plus particulièrement, ils aimeraient trouver, dans la partie II du Budget des dépenses, plus d'information sur ce que les chiffres représentent en termes de programmes d'activités ou d'acquisitions. Il y a beaucoup de données mais pas assez de renseignements pour permettre aux parlementaires de comprendre le bien-fondé des nouveaux crédits.

provided in the Supplementary Estimates is rather cryptic. However, they reminded the Committee that the federal government, in the 2003 Budget, undertook to look at the clarity, transparency and usefulness of the Estimates documents. They assured the Committee that discussions are currently underway at the Treasury Board Secretariat on how to improve the reporting process.

#### A. National Capital Commission

An example of an item that provides insufficient information in support of the data occurs on page 36 of the *Supplementary Estimates (A), 2003-2004* where the National Capital Commission (NCC) seeks an appropriation of \$31.1 million for capital expenditures. This request is a 96.3% increase over the amount listed in the 2003-2004 *Main Estimates*, and is for the purpose of acquiring real property in Gatineau, Québec. Mr. Joyce explained that the funds would be used to acquire the Scott Paper Limited lands that are adjacent to the Canadian Museum of Civilization along the bank of the Ottawa River. These lands are situated almost directly across from the Parliament buildings and the Supreme Court of Canada. It is considered a once-in-a-lifetime opportunity to reinstate and consolidate federal ownership of the shoreline along Confederation Boulevard. The National Capital Commission has identified the lands as being of particular significance, and considers them essential to the development of the National Capital Region. Consequently, the National Capital Commission announced on 3 October 2003 that it has signed an agreement with the owner, George Weston Ltd., to buy the property for \$36.1 million. The amount will be made up of the \$31.1 million sought in these Supplementary Estimates and \$5 million raised from the NCC's budget. The current owner will continue to have use of the land for 25 years and will pay the National Capital Commission \$29 million in rent.

Senators generally support the acquisition of this land by the National Capital Commission. However, they are dissatisfied with the lack of transparency in the implementation of this federal initiative. Specifically, they would like to have more information available through the estimates, which would permit them to assess the merits of the proposed activity for which the National Capital Commission is seeking funding. More importantly, they are concerned about the timing of these actions by the Commission. The public announcement gave the impression that the transactions were finalized before the NCC had obtained Parliament's approval for the funds that it required. In reality, the National Capital Commission and the George Weston Ltd only completed an agreement to purchase subject to approval by the government. In order to avoid future confusion, federal government departments and agencies should avoid public announcements that are contingent on obtaining the approval of Parliament for appropriations, or they should ensure that Parliamentarians are fully informed of the status of the activities for which funding is sought.

Les hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont admis qu'il n'y a que certains renseignements contenus dans le Budget supplémentaire sont plutôt sibyllins. Ils ont toutefois rappelé au Comité que, dans le Budget fédéral de 2003, le gouvernement s'est engagé à se pencher sur la clarté, la transparence et l'utilité des documents du Budget principal des dépenses. Ils ont assuré le Comité que des discussions se déroulent actuellement au Secrétariat du Conseil du Trésor sur la façon d'améliorer le processus de présentation des rapports.

#### A. Commission de la capitale nationale

On trouve, à la page 76 du *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004*, un exemple d'élément qui donne des renseignements insuffisants à l'appui des données : la Commission de la capitale nationale (CCN) demande des affectations budgétaires de 31,1 millions de dollars pour des dépenses d'immobilisation. Il s'agit d'une augmentation de 96,3 p. 100 par rapport au montant mentionné dans le *Budget principal des dépenses 2003-2004*, et le montant est destiné à l'achat de biens immobiliers à Gatineau, Québec. M. Joyce a expliqué que les fonds serviraient à l'acquisition de terres appartenant aux Papiers Scott Ltée situées près du Musée canadien des civilisations sur la rive de la rivière des Outaouais. Ces terres se trouvent presque directement en face des édifices du Parlement et de la Cour suprême du Canada. On considère qu'il s'agit d'une occasion qui ne se présente qu'une fois au cours d'une vie de restaurer et de consolider les propriétés riveraines appartenant au gouvernement fédéral le long du boulevard de la Confédération. La CCN a déterminé que les terres ont une importance particulière et elle considère qu'elles sont essentielles au développement de la région de la capitale nationale. Par conséquent, la CCN a annoncé, le 3 octobre 2003, qu'elle avait convenu avec le propriétaire, George Weston Ltd., d'acheter la propriété pour la somme de 36,1 millions de dollars. Cette somme sera composée des 31,1 millions de dollars demandés dans le présent Budget supplémentaire et des 5 millions de dollars provenant du budget de la CCN. Weston conservera l'usufruit de la propriété durant 25 ans et versera à la Commission un loyer de 29 millions de dollars.

Les sénateurs sont en général d'accord pour que la Commission de la capitale nationale acquière la propriété. Toutefois, ils désapprouvent le manque de transparence dans la mise en oeuvre de cette initiative fédérale. Plus précisément, ils aimeraient que le Budget les renseigne davantage pour pouvoir juger des mérites de l'activité proposée pour laquelle la Commission demande des fonds. Ils craignent surtout que la Commission intervienne au mauvais moment. L'annonce publique a laissé l'impression que les opérations ont été menées avant que la CCN n'obtiennent l'approbation du Parlement pour les fonds demandés. En fait, la Commission et Weston n'ont conclu qu'une convention d'achat conditionnelle à l'approbation du gouvernement. Pour éviter toute confusion future, les ministères et organismes fédéraux ne devraient pas annoncer publiquement des initiatives dont le financement nécessite l'approbation du Parlement, ou ils devraient s'assurer que les parlementaires sont bien renseignés sur les activités pour lesquelles des fonds sont demandés.



There are two further concerns arising from this purchase of the Scott Paper lands. The first is whether the revenues of the City of Gatineau will be adversely affected now that the city will be receiving federal payments in lieu of taxes for this industrial land. The second is a lack of detail on the rent schedule. Mr. Joyce could not respond to these questions but indicated that he would look into the matter and inform the Committee at a later date.

## B. Softwood Lumber

Some Senators were interested in the federal government's assistance to the Canadian softwood lumber sector, listed as \$105.9 million on page 61. The information provided in the *Supplementary Estimates (A), 2003-2004* is not clear regarding how this money will be used to assist an industry that has been seriously affected by the decline in its ability to serve the American market. However, on page 62 there is an entry for "Contributions under the softwood industry and community economic adjustment initiative;" this program was announced in October 2002 but did not appear in the *2003-2004 Main Estimates*, although it was mentioned in the *2003-2004 Part III, Plans and Priorities* of Industry Canada. As the Plans and Priorities documents are issued within one month of the Main Estimates, Senators questioned why the figures were not shown in the *2003-2004 Main Estimates*. It seems to some Senators that there are elements in the *Supplementary Estimates (A), 2003-2004* that were known at the time of the release of the *2003-2004 Main Estimates* but were not included. Mr. Joyce explained that the Plans and Priorities documents are intended to address the broad, three-year plans of the department as consistently as possible with the Budget. Therefore, these documents are intended to ensure that the information given to Parliament to accompany the Main Estimates is as complete as possible with respect to the spending plans that the federal government has announced in the Budget. There are occasions when there will be explicit reference in the Plans and Priorities documents to initiatives that the federal government has announced but where there is no mention of the initiatives in the Estimates. Before an item is recommended to the Treasury Board for inclusion in the Estimates, the Treasury Board Secretariat must be satisfied that the affected department or agency provides all relevant details of its request for appropriations.

Continuing with the question of assistance to the softwood lumber industry, some Senators were interested in the planned distribution of the funds among the regions of the country and the form that such assistance will take. They were also interested in the delivery mechanism to be used, particularly which department or agency will be responsible for delivering the assistance to the industry. Mr. Joyce noted that there have been three announcements of assistance to the softwood lumber industry

L'achat des terrains des Papiers Scott Ltée pose deux autres problèmes. D'abord, la ville de Gatineau verra-t-elle ses recettes diminuer lorsqu'elle recevra du gouvernement fédéral des paiements tenant lieu d'impôts pour ce terrain industriel? Ensuite, il y a l'absence de détails sur les modalités du bail. M. Joyce n'a pu répondre à ces questions, mais a indiqué qu'il examinerait la situation et informerait le Comité à une date ultérieure.

## B. Bois d'œuvre

Certains sénateurs ont manifesté de l'intérêt pour l'« Aide au secteur canadien du bois d'œuvre » du gouvernement fédéral, en regard duquel une somme de 105,9 millions de dollars est mentionnée à la page 57. L'information fournie dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004* ne dit pas clairement comment cet argent sera utilisé pour venir en aide à une industrie qui a été gravement touchée par la diminution de sa capacité de servir le marché américain. Toutefois, on trouve à la page 58, une rubrique intitulée « Contributions à l'initiative d'adaptation économique de l'industrie et des collectivités touchées par le différend sur le bois d'œuvre ». Ce programme a été annoncé en octobre 2002, mais il n'était pas mentionné dans le *Budget principal des dépenses 2003-2004*, même s'il l'était dans la *Partie III, Plans et priorités 2003-2004* d'Industrie Canada. Comme les documents sur les plans et les priorités sont publiés moins d'un mois après le Budget principal, les sénateurs voulaient savoir pourquoi les chiffres n'apparaissaient pas dans le *Budget principal des dépenses 2003-2004*. Il semble que certains éléments mentionnés dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004* étaient connus au moment de la publication du Budget principal des dépenses, mais n'y ont pas été inclus. M. Joyce a expliqué que les rapports sur les plans et les priorités sont destinés à traiter des grands plans triennaux d'un ministère dans la mesure où ils peuvent être conformes au budget. Par conséquent, leur objectif est de faire en sorte que l'information déposée devant le Parlement pour accompagner le Budget principal des dépenses soit la plus complète possible en ce qui concerne les plans de dépenses que le gouvernement a annoncés dans le Budget. Il arrive que les rapports sur les plans et les priorités contiennent des renvois explicites à des initiatives annoncées par le gouvernement fédéral qui ne sont pas mentionnées dans le Budget principal des dépenses. Avant qu'un élément soit recommandé au Conseil du Trésor pour inclusion dans le Budget principal des dépenses, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit être convaincu que le ministère ou l'organisme concerné donne tous les détails pertinents sur sa demande d'affectations budgétaires.

Toujours sur la question d'assistance à l'industrie du bois d'œuvre, certains sénateurs se sont montrés intéressés par la répartition planifiée des fonds entre les régions du pays et la forme que l'aide prendra. Ils se sont aussi montrés intéressés par les mécanismes d'attribution, s'interrogeant particulièrement sur le ministère ou l'organisation qui sera chargé de distribuer l'aide à l'industrie. M. Joyce a mentionné que le gouvernement avait fait trois annonces d'aide au secteur du bois d'œuvre : en mai 2002, en

by the federal government: in May 2002, in October 2002 and in December 2002. The announced assistance of \$134 million is divided between Industry Canada, which has \$105.9 million to establish the Softwood Industry and Community Economic Adjustment Initiative, and \$24.5 million provided to the Economic Development Agency of Canada for the Regions of Québec. Mr. Joyce added that while the Industry Canada program is a national program designed to address the adjustment and transition needs of all forest-dependent communities across Canada, it would in fact be delivered by the regional economic development agencies. The breakdown of funds among the regions is dependent on the forecasted job losses in each region. At the end of the program, the actual level of job losses will determine the actual amount allocated to each region. At this time, it is forecasted that the Atlantic Canada Opportunities Agency will receive \$1 million, the Economic Development Agency of Canada for the Regions of Québec \$38 million, the Federal Economic Development Initiative for Northern Ontario \$7 million and Western Economic Diversification Canada \$59 million.

Some Senators observed that, in October 2002, the federal government announced that \$110 million would be available to assist the softwood lumber industry. They also noted that in December of that year the Minister of Natural Resources announced that the initiative had been implemented and that the program would be delivered by Western Economic Development Canada. What concerns some Senators is that neither the Treasury Board nor Parliament appears to have approved these expenditures. Mr. Joyce explained that a department is able to shift its priorities if there is a change in the environment in which it is working and some aspects of that environment require immediate action. The issue in such a situation for the department question will be: Can it shift its priorities and change its plans in respect of the way in which it had planned to spend, allocate or transfer money? Furthermore, he noted that the department involved must determine if the required action falls within both its mandate and the expenditure authorities that Parliament has granted to it. When a department is responding to an urgent issue which is within its mandate, and can shift its priorities to do that, there is no reason to expect the department to have to seek authorization from the Treasury Board. However, if the department required authorities pursuant to the policies of the Treasury Board, such as a change in transfer payment programs where new terms and conditions apply, then it would have to seek approval of the Treasury Board. Regardless of the approach taken, Mr. Joyce assured the Committee that the officials of the Treasury Board Secretariat responsible for the oversight of the department in question would be discussing the matter with the officials of the department to determine whether additional authority is required to support their change in spending plans.

octobre 2002 et en décembre 2002. L'aide totale annoncée, 134 millions de dollars, est répartie entre Industrie Canada, qui dispose de 105,9 millions de dollars pour mettre en œuvre l'initiative d'adaptation économique de l'industrie et des collectivités touchées par le différend sur le bois d'œuvre, et l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, qui dispose d'une somme de 24,5 millions de dollars. M. Joyce a ajouté que même si le programme d'Industrie Canada est conçu pour répondre aux besoins d'ajustement et de transition des communautés au Canada qui dépendent lourdement de l'industrie forestière, il sera en réalité mis en œuvre par les agences de développement économique régional. La répartition des fonds entre les régions dépend des pertes prévues d'emplois dans chaque région. À la fin du programme, le nombre réel d'emplois perdus déterminera le montant effectif accordé à chaque région. Il est actuellement prévu que l'Agence de promotion économique du Canada atlantique recevra 1 million de dollars, l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, 38 millions, l'Initiative fédérale du développement économique du Nord de l'Ontario, 7 millions, et Diversification de l'économie de l'Ouest, 59 millions.

Des sénateurs ont souligné que le gouvernement fédéral avait annoncé en octobre 2002 une aide de 110 millions de dollars pour l'industrie du bois d'œuvre et que le ministre des Ressources naturelles avait annoncé en décembre de la même année que le projet serait réalisé par Diversification de l'économie de l'Ouest Canada. Ce que craignent certains sénateurs, c'est que ni le Conseil du Trésor ni le Parlement ne semblent avoir approuvé ces dépenses. M. Joyce a expliqué qu'un ministère peut changer ses priorités si l'environnement dans lequel il évolue change et si certains aspects de cet environnement nécessitent une intervention immédiate. La question que le ministère concerné doit alors se poser est : Peut-il changer ses priorités et ses plans pour ce qui est de la façon dont il avait planifié de dépenser, de répartir ou de transférer les fonds? Il a aussi souligné que le ministère concerné doit déterminer si l'intervention requise s'inscrit dans son mandat et dans le pouvoir de dépenser que le Parlement lui a conféré. Si un ministère ne fait que réagir à une situation d'urgence qui s'inscrit dans son mandat et peut modifier ses priorités en conséquence, il n'y a pas lieu de s'attendre à ce qu'il doive demander l'approbation du Conseil du Trésor. Toutefois, s'il avait besoin de pouvoirs en vertu des politiques du Conseil du Trésor, tels qu'un changement dans les programmes de paiements de transfert ou de nouvelles conditions s'appliqueraient, il serait tenu d'obtenir l'autorisation du Conseil du Trésor. Quelle que soit l'approche adoptée, M. Joyce a donné au Comité l'assurance que les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor responsables de la surveillance du ministère en question discuteraient de la question avec les fonctionnaires du ministère afin de déterminer si ce dernier a besoin de pouvoirs additionnels pour modifier ses prévisions budgétaires.



### C. Canadian Firearms Centre

The Canadian Firearms Centre (page 88) was again a topic of discussion in this Committee. Specifically, Senators were interested in the \$10 million in new appropriations requested by the Centre in Vote 7a. Mr. Joyce pointed out that the *Supplementary Estimates (A), 2003-2004* identifies this amount as the operating budget carry forward for the Department of Justice designated for the Canadian Firearms Centre. Mr. Joyce informed the Committee that the Canadian Firearms Centre has a carry forward of \$10 million because the expenditures that they had planned for the new licensing and registration system did not proceed as quickly as they had planned. It was a delay in planned expenditures necessitated by the fact that the legislation to which it was responding (Bill C10A) has not proceeded as quickly as they had foreseen.

Senators also wanted additional information on the operations of this government agency. Specifically, they wanted information with respect to: the use of carry-over provisions in government; the number of employees at the Canadian Firearms Centre; the use of consultants by the Canadian Firearms Centre; the distribution of funds among the participating provinces; and the methodology used by the Treasury Board to record a transfer of funds between government departments.

Senators were interested in the procedure used to record the transfer of \$105.4 million from the Department of Justice to the Department of the Solicitor General. They noted that other transfers did not result in a positive total for the total of all transfers listed on page 14 of the *2003-2004 Supplementary Estimates (A)*. Mr. Joyce acknowledged that the method used to report the transfer of the \$105.4 million between the Department of Justice and the Office of the Solicitor General did not follow the usual past practices, which involve the recording of an offsetting debit in the column. He gave the Committee his assurances that the next time such transactions will be reported in a consistent manner in the Estimates.

Continuing with the Canadian Firearms Centre, Mr. Joyce reported that the Centre had a staff complement, at the end of August 2003, of 279 persons, of which 100 are indeterminate staff, 161 are casual and term employees, and 18 are secondment or interchange arrangements with other organizations. The employees at the Canadian Firearms Centre are made up of 10 senior managers, 22 persons in the administrative services group, 93 professionals and 153 clerical workers. The forecasted salary cost for this workforce in 2003-2004 is \$22.5 million. This does not include any personnel that were transferred to the Royal Canadian Mounted Police. Some Senators were struck by the fact that these figures yield an average salary or cost per employee of around \$81,000 per annum. In view of the fact that 153 of the 279 employees held clerical positions, such a cost seemed relatively high. Mr. Joyce agreed to look into the matter and report his findings to the Committee at a later date.

### C. Centre canadien des armes à feu

Le Centre canadien des armes à feu (p. 88) est revenu comme sujet de discussion. Les sénateurs s'interrogeaient notamment sur les nouvelles affectations budgétaires de 10 millions de dollars demandées par le Centre dans le cadre du Vote 7a. M. Joyce a indiqué que le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004*, mentionne qu'il s'agit du montant reporté sur les exercices ultérieurs du budget d'opération par le ministère de la Justice pour le Centre canadien des armes à feu. M. Joyce a informé le Comité que le Centre dispose d'une réserve de 10 millions de dollars parce que le nouveau système d'enregistrement et de délivrance de permis n'a pas évolué aussi rapidement que prévu à cause d'un retard dû à la lenteur à faire adopter le projet de loi C-10A s'y rapportant.

Les sénateurs ont aussi demandé des renseignements additionnels sur les opérations réalisées par cet organisme gouvernemental. Certaines des questions portaient sur : l'utilisation des dispositions relatives au report par le gouvernement; le nombre d'employés du Centre canadien des armes à feu; le recours à des consultants par le Centre; la répartition des fonds entre les provinces participantes et la méthode utilisée par le Conseil du Trésor pour enregistrer un transfert de fonds entre les ministères du gouvernement.

Les sénateurs se sont aussi penchés sur la procédure utilisée pour rendre compte du transfert des 105,4 millions de dollars du ministère de la Justice au bureau du Solliciteur général. Ils ont fait remarquer que d'autres transferts n'ont pas donné un résultat positif pour l'ensemble des transferts figurant à la page 14 du *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004*. M. Joyce a aussi reconnu que la méthode utilisée pour rendre compte du transfert des 105,4 millions de dollars entre le ministère de la Justice et le bureau du Solliciteur général s'écartait de l'usage traditionnel consistant à inscrire dans la colonne un débit correspondant. Il a donné au Comité l'assurance que, la prochaine fois, de telles opérations seront consignées selon les règles dans le Budget.

Toujours au sujet du Centre canadien des armes à feu, M. Joyce a indiqué que le Centre avait obtenu à fin d'août 2003 un complément d'effectifs de 279 personnes dont 100 employés pour une période indéterminée, 161 occasionnels et employés pour une période déterminée, et 18 détachements ou échanges avec d'autres organismes. Les effectifs du centre se composent de 10 cadres supérieurs, 22 employés des services administratifs, 93 professionnels et 153 employés de bureau. Le coût prévu de la rémunération de ces effectifs en 2003-2004 est de 22,5 millions de dollars, sans compter les employés qui ont été transférés à la Gendarmerie royale du Canada. Certains sénateurs ont été immédiatement frappés par le fait que ces chiffres se traduisent par un salaire moyen ou un coût moyen par employé d'environ 81 000 \$ par an. Comme 153 des 279 employés étaient des employés de bureau, un tel coût leur a semblé relativement élevé. M. Joyce a accepté d'examiner la question et de rendre compte de ses constatations devant le Comité à une date ultérieure.

Mr. Joyce also reported that the Canadian Firearms Centre will be spending \$58.9 million on professional and special services. He informed the Committee that approximately \$46 million has been earmarked for development and certification of a new licensing and registration system, pursuant to the passage of Bill C-10A. In terms of the principal contractors receiving a share of the \$58.9 million, the Committee learned that the DLS St. Joseph Company will receive \$2.1 million for the warehousing and distribution of forms and publications, and the St. Joseph Print Group will receive \$3.2 million for printing and mailing services. Another company, EDS, is providing hardware and software maintenance support for the current registry system at a cost of \$8.8 million. Hewlett Packard will receive \$2.3 million for the maintenance and support of the HP service, which is part of the current system. NEX Innovation is receiving \$2.1 million for general hardware maintenance and support services. The largest item is \$32.4 million, which has been set aside for CGI Information System as part of the \$46 million earmarked for the development of the new system.

With respect to the Canadian Firearms Centre's \$16.5 million item listed as contributions to the provinces, Mr. Joyce explained that this money is for provinces that are engaged in the delivery or administration of the firearms program. The amount is divided among Nova Scotia (\$0.8 million), New Brunswick (\$0.9 million), Prince Edward Island (\$0.2 million), Quebec (\$8.6 million), Ontario (\$4.9 million) and Aboriginal communities and not-for-profit organizations (\$1.1 million).

#### D. Public Service Modernization

In an earlier appearance before the Committee, the Honourable Lucienne Robillard, P.C., M.P., explained that the Treasury Board Secretariat would set aside approximately \$40 million to introduce measures that would allow the Public Service Commission to eliminate its reliance on geographic limitations in the recruitment of federal public service employees. Some Senators were interested in identifying the location of such funds within the *2003-2004 Main Estimates* and within the *Supplementary Estimates (A)*, 2003-2004. Mr. Joyce explained that the amount existed in the planned expenditures of the federal government for the fiscal year 2003-2004, but since they are dependent on the passage of Bill C-25, the Public Service Modernization Act, they could not yet be specified in any of the Estimates.

M. Joyce a aussi indiqué que le Centre canadien des armes à feu dépensera 58,9 millions de dollars pour des services professionnels et spéciaux. Il informe le Comité que 46 millions de dollars environ seront consacrés au développement et à la certification d'un nouveau système d'enregistrement et de délivrance de permis, par suite de l'adoption du projet de loi C10A. Au sujet des principaux entrepreneurs qui recevront une part des 58,9 millions de dollars, le Comité a appris que les imprimeries St-Joseph inc. recevront 2,1 millions de dollars pour l'entreposage et la distribution de formulaires et publications, alors que la corporation St-Joseph obtiendra 3,2 millions de dollars pour ses services d'impression et de courrier. Une autre entreprise, EDS, fournit des services d'entretien du matériel et des logiciels pour le registre actuel moyennant un coût de 8,8 millions de dollars. Hewlett Packard recevra 2,3 millions de dollars pour fournir des services d'entretien et de soutien du module HP qui fait partie du système actuel. NEX Innovation obtient 2,1 millions de dollars pour fournir des services généraux d'entretien et de soutien de matériel. La plus grosse part va à CGI Information System, pour qui ont été réservés 32,4 des 46 millions de dollars prévus pour le développement du nouveau système.

Quant au poste de 16,5 millions de dollars prévu dans budget du Centre à titre de contribution aux provinces, M. Joyce a expliqué que ce montant est destiné aux provinces qui sont engagées dans l'administration du programme des armes à feu. Se partagent ce montant la Nouvelle-Écosse (0,8 million), le Nouveau-Brunswick (0,9 million), l'Île-du-Prince-Édouard (0,2 million), le Québec (8,6 millions), l'Ontario (4,9 millions) et des collectivités autochtones et des organismes à but non lucratif (1,1 million de dollars).

#### D. Modernisation de la fonction publique

Lors d'une comparution précédente devant le Comité, l'honorable Lucienne Robillard, c.p., a expliqué que le Secrétariat du Conseil du Trésor réservait une somme d'environ 40 millions de dollars pour la mise en place de mesures visant à permettre à la Commission de la fonction publique d'éliminer la dépendance à l'égard des limites géographiques pour le recrutement des fonctionnaires fédéraux. Certains sénateurs ont dit vouloir savoir où ces fonds étaient réservés dans le *Budget principal des dépenses 2003-2004* et dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004*. M. Joyce a expliqué que le montant figurait dans les dépenses prévues du gouvernement fédéral pour l'exercice 2003-2004, mais que, comme il fallait attendre l'adoption du projet de loi C25 : Loi sur la modernisation de la fonction publique, il ne pouvait encore être précisé dans aucun budget.



## E. Health Research

Senators noted that a substantial amount of funding in the *Supplementary Estimates (A), 2003-2004* has been earmarked for the Canadian Health Institutes of Research. Mr Joyce explained that the Canadian Institutes of Health Research encompasses 13 “virtual” institutes. The term “virtual” is used because these are not formal federal organizations, nor are they formally incorporated. However, a scientific director who is resident in an existing university or research hospital heads each of the “virtual” institutes. The host institution of each of these institutes receives a grant of \$1 million annually to support the operations of the institute. Institute staffs are actually employed by the host institution. The 13 institutes cover research in the areas of: Aboriginal peoples’ health, aging, cancer research, circulatory and respiratory health, gender and health, genetics, health services and policy research, human development, child and youth health, infection and immunity, musculoskeletal health and arthritis, neurosciences, mental health and addiction, nutrition, metabolism and diabetes, and population and public health. Collectively, these institutes administer more than \$633 million in transfer payments allocated through peer-reviewed competitions to research proposals.

## F. Federal Funding of Foundations

The issue of the use of funds provided by the federal government to foundations also arose during the meetings. Specifically, the Senators noted that the Trans Canada Trail Foundation will receive \$15 million and the National Aboriginal Achievement Foundation will receive \$12 million (page 33). In neither instance did the *Supplementary Estimates (A), 2003-2004* indicate the nature of these foundations. Mr. Joyce explained that the Trans Canada Trail Foundation would be receiving a grant to establish a fund to be expended in support of community-based trail-building projects over a six-year period.

On the other hand, the National Aboriginal Achievement Foundation, which has a mandate to recognize Aboriginal scholastic and lifetime achievements, will be receiving a onetime endowment by the Government of Canada. The Government is providing this funding in recognition that, despite steady gains in educational achievement, the percentage of Aboriginal Canadians with postsecondary degrees lags the average for all Canadians. The income generated from the endowment is expected to yield between 100 and 300 scholarships annually. Mr. Joyce also added that, prior to the payment of the grant to the National Aboriginal Achievement Foundation, a funding agreement will be set out between the Foundation and the Minister of Canadian Heritage that will clearly identify the purpose of the grant, the reporting and accountability obligations of the Foundation, any restrictions on the use of the funds, and the return of both the capital and any unspent interest to the government should the Foundation cease operations for any reason.

## E. Recherche en santé

Les sénateurs ont noté qu’une part importante des fonds du *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004* a été prévue pour les Instituts canadiens de recherche en santé. M. Joyce a expliqué que les instituts de recherche en santé du Canada réunissent 13 instituts « virtuels ». Le terme « virtuel » est utilisé parce qu’il ne s’agit pas d’organismes fédéraux officiels ni de sociétés officiellement constituées. Toutefois, chaque institut « virtuel » est dirigé par un directeur scientifique qui est rattaché à une université ou à un hôpital de recherche existant. L’établissement d’accueil de chacun de ces instituts reçoit une subvention de 1 million de dollars par an pour soutenir le fonctionnement de l’institut. Les employés de l’institut sont en fait employés par l’établissement d’accueil. Les 13 instituts font de la recherche dans les domaines suivants : santé des peuples autochtones, vieillissement, recherche sur le cancer, santé des systèmes circulatoires et respiratoires, sexe et santé, génétique, recherche sur les services et les politiques sanitaires, développement humain, santé des enfants et des jeunes, infection et immunité, santé du système musculo-squelettique et arthrite, neurosciences, santé mentale et toxicomanie, nutrition, métabolisme et diabète, et santé des populations et santé publique. Collectivement, ces instituts administrent plus de 633 millions de dollars de paiements de transfert qui sont répartis dans des milliers de projets de recherche retenus à la suite de concours dont le jury est composé de pairs.

## F. Financement fédéral des fondations

La question de l’utilisation des fonds versés à des fondations par le gouvernement a aussi été abordée pendant les rencontres. Plus particulièrement, les sénateurs ont souligné que la Fondation du sentier transcanadien recevait 15 millions de dollars, et que la Fondation nationale des réalisations autochtones recevrait 12 millions de dollars (p. 73). Le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004* ne donne aucune information sur la nature de l’une ou de l’autre des fondations. M. Joyce a expliqué que la Fondation du sentier transcanadien recevrait une subvention pour établir un fonds destiné à appuyer les projets de construction du sentier sur une période de six ans.

Par ailleurs, la Fondation nationale des réalisations autochtones, dont le mandat est de reconnaître les réussites scolaires et les réalisations de toute une vie, recevrait une dotation unique du gouvernement du Canada. Le gouvernement verse ce financement en reconnaissance du fait que, malgré des gains constants sur le plan de la réussite scolaire, le pourcentage d’Autochtones canadiens titulaires d’un diplôme d’études postsecondaires est inférieur au pourcentage moyen de l’ensemble des Canadiens. Il est prévu que les revenus tirés de ce financement permettent d’attribuer chaque année de 100 à 300 bourses d’études. M. Joyce a aussi ajouté que, avant que la subvention soit versée à la fondation nationale des réalisations autochtones, la Fondation et le ministre du Patrimoine canadien concluront un accord de financement dans lequel seront précisés l’objet de la subvention, les obligations de la Fondation en matière de reddition de comptes, les restrictions relatives à l’utilisation des fonds et les modalités de retour de tout crédit non dépensé au gouvernement si la Fondation cesse ses activités, peu importe la raison.

### G. Federal Reallocation of Budget Spending

Some Senators noted that a recent Treasury Board press release, entitled "President of the Treasury Board Reports on Reallocation," explains that the federal government has reallocated \$1 billion to higher priorities for the current fiscal year. More than \$800 million of that amount is being reallocated internally, i.e., within departments. A list of the amounts involved is provided in two tables in the press release. The first table provides transfers of funds within individual departments and totals \$825 million. Mr. Joyce explained that these reallocations reflect changing priorities within departments. The meaning of the second table is less clear. At first, it was believed that the amounts listed in the second table represent funds that each department no longer requires and that will be available for reallocation to other departments. According to Mr. Joyce, this interpretation may not be accurate. The amounts in the second table represent funds that are available for reallocation to the funding of high priorities identified in the 2003 Budget.

The Senators also wanted information on the nature of these reallocations within the *Supplementary Estimates (A), 2003-2004*. They noted that some departments were declaring sums that were available for reallocation while requesting additional appropriations in the *Supplementary Estimates (A), 2003-2004*. For instance, the Privy Council declared \$4 million for reallocation. However, in the *Supplementary Estimates (A), 2003-2004* (page 80), it seeks \$26 million in new appropriations. Mr. Joyce could not fully explain this discrepancy. However, he noted that in the *Supplementary Estimates (A), 2003-2004* there have been some reductions made, which take into account the fact that the Treasury Board has removed the spending authority from departments' budgets. The reallocations have had the effect of reducing the amount that had to be allocated to new priorities.

### H. Official Languages

Some Senators requested details of new appropriations for the Public Service Commission (PSC) totalling about \$14.5 million in the areas of official languages and human resources modernization (page 39). Officials from the Treasury Board Secretariat explained that the action plan for official languages is a horizontal item that affects a number of entities in the federal government; the total cost of \$28.6 million accounts for a portion of the federal government's investment in the strengthening of Canada's linguistic duality announced in the 2003 Budget. With respect to new appropriations for human resources modernization, officials stated that these funds reflect work that needs to be done to prepare for the possible passage of Bill C-25, the Public Service Modernization Act.

### G. Réaffectation budgétaire fédérale

Certains sénateurs ont rappelé que le Conseil du Trésor, dans un récent communiqué intitulé « La présidente du Conseil du Trésor fait le point sur l'exercice de réaffectation », explique que le gouvernement a réaffecté 1 milliard de dollars à des priorités plus pressantes pour l'exercice financier en cours. De cette somme, plus de 800 millions de dollars sont réaffectés à l'interne, dans les ministères. Une liste des sommes en cause est donnée dans deux tableaux du communiqué. Le premier traite des transferts de fonds à l'intérieur des ministères et totalise 825 millions de dollars. M. Joyce a expliqué que ces sommes représentent les priorités changeantes à l'intérieur des ministères. La signification du second tableau est moins claire. Les premières impressions portaient à croire que les montants mentionnés dans le tableau représentent des fonds dont certains ministères n'avaient plus besoin et qui seraient réaffectés à d'autres ministères. Selon M. Joyce, tel n'est pas nécessairement le cas. Les sommes du deuxième tableau représentent des fonds qui peuvent être réaffectés au financement des priorités plus importantes mentionnées dans le Budget.

Les sénateurs voulaient également obtenir des renseignements sur la nature de ces réaffectations apparaissant dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004*. Ils ont rappelé que certains ministères déclaraient que des sommes étaient disponibles pour réaffectation, tout en demandant des affectations budgétaires supplémentaires dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004*. Par exemple, le Conseil privé a déclaré qu'une somme de 4 millions de dollars était disponible pour réaffectation. Toutefois, dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004* (p. 45), il demande une somme de 26 millions de dollars en nouvelles affectations budgétaires. M. Joyce a été incapable d'expliquer cet écart. Il a cependant rappelé que certaines réductions avaient été faites dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004*, réductions qui prenaient en compte le fait que le Conseil du Trésor avait supprimé les autorisations de dépenses des budgets des ministères. Les réaffectations avaient eu pour effet de réduire le montant qui devait être affecté aux nouvelles priorités.

### H. Langues officielles

Certains sénateurs ont demandé les détails des nouvelles affectations budgétaires pour la Commission de la fonction publique du Canada (CFP) totalisant approximativement 14,5 millions de dollars dans les domaines des langues officielles et de la modernisation des ressources humaines (p. 79). Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont expliqué que le plan d'action pour les langues officielles est un élément horizontal réparti entre un certain nombre d'entités gouvernementales, qu'il s'élève à un total de 28,6 millions de dollars et représente une partie de l'investissement du gouvernement fédéral visant à renforcer la dualité linguistique du Canada, conformément à ce qui a été annoncé dans le Budget 2003. En ce qui concerne les nouvelles affectations budgétaires pour la modernisation des ressources humaines, les fonctionnaires ont affirmé que ces fonds reflètent le travail qui doit être fait en prévision de l'adoption du projet de loi C-25 : Loi sur la modernisation de la fonction publique.



## I. Canadian Television Fund

The Committee was also interested in an \$87.1 million contribution to the Canadian Television Fund (CTF) under the Department of Canadian Heritage (page 33). Some Senators wished to know whether the item listed in the *Supplementary Estimates (A), 2003-2004* contradicted an announcement made by the Minister of Finance in which annual funding for the CTF was to be reduced. Treasury Board Secretariat officials made it clear that the contribution to the CTF was consistent with the 2003 Budget announcement that the federal government would continue to finance the Fund for two additional years by providing \$87.5 million in 2003-2004 and \$62.5 million in 2004-2005. Senators observed that, while the end result was a reduction of \$50 million over two years, the uneven decrease in funding — \$12.5 million in the first year and \$37.5 million in the second year — was intended to mitigate this year's effects of the reduction in funding.

## J. Canadian Landmine Fund

Some Senators expressed the view that it is difficult to ascertain the total amount committed to certain items that spread across departments. An example of this difficulty is the total commitment to the Canadian Landmine Fund, which is spread over four different votes — two for the Department of Foreign Affairs and International Trade (page 45), one for the Department of National Defence (page 76) and one for the Canadian International Development Agency (page 47). Treasury Board Secretariat officials stated that \$12.1 million is to be appropriated to the Canadian Landmine Fund in total. Officials went on to say that the Background, which accompanied the *Supplementary Estimates (A), 2003-2004* was intended to identify the major horizontal items but that further suggestions would be made to improve the presentation. Perhaps a list of such expenditures items could be included in future *Supplementary Estimates*.

## K. International Financial Institution Fund Accounts

Some Senators wanted more information on the nature and function of the International Financial Institution Fund Accounts, which is listed as an item under the Canadian International Development Agency (page 47). Treasury Board Secretariat officials explained that these international financial institutions are also known as regional development banks. In this instance, Canada is supporting a fund, which makes money available to low-income members at low rates of interest and with long repayment periods. Officials specified that the \$97.0 million in note issuances would be used as follows: \$67.2 million for the African Development Fund; \$14.5 million for the International Fund for Agriculture Development; \$9.1 million for the Caribbean Development Bank and the Special Development Fund; and \$6.2 million for the Multilateral Fund for the implementation of the Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer.

## I. Fonds canadien de télévision

Un élément qui a retenu l'attention du Comité est une contribution de 87,1 millions de dollars au Fonds canadien de télévision (FCT), qui relève du ministère du Patrimoine canadien (p. 72). Certains sénateurs voulaient savoir si l'élément mentionné dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004* contredisait une annonce faite par le ministre des Finances selon laquelle le financement annuel du FCT devait être réduit. Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont clairement affirmé que la contribution au FCT était conforme à l'annonce, faite dans le Budget fédéral de 2003, que le gouvernement fédéral continuerait à financer le FCT pendant deux années de plus en lui versant 87,5 millions de dollars en 2003-2004 et 62,5 millions de dollars en 2004-2005. Les sénateurs ont souligné que même si le résultat définitif était une réduction de 50 millions de dollars sur une période de deux ans, la réduction inégale du financement — 12,5 millions de dollars la première année et 37,5 millions la dernière année — visait à atténuer les effets de la réduction de financement de cette année.

## J. Fonds canadien sur les mines antipersonnel

Certains sénateurs ont affirmé avoir de la difficulté à déterminer le montant total attribué à certains éléments qui touchent plusieurs ministères. Par exemple, l'engagement total envers le Fonds canadien sur les mines antipersonnel, réparti entre quatre votes différents — deux pour le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (p. 27), un pour le ministère de la Défense nationale (p. 49), et un pour l'Agence canadienne de développement international (p. 29). Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont déclaré qu'une somme totale de 12,1 millions de dollars devait être affectée au Fonds canadien sur les mines antipersonnel. Ils ont poursuivi en disant que le document explicatif qui accompagnait le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004* visait à énumérer les principaux éléments horizontaux, mais que d'autres suggestions seraient faites pour améliorer la préparation. Une liste de ces dépenses pourrait être incluse dans les prochains budgets supplémentaires des dépenses.

## K. Compte du Fonds d'institutions financières internationales

Certains sénateurs voulaient en savoir davantage sur la nature et la fonction du compte du Fonds des institutions financières internationales, qui figure comme article de dépense sous la rubrique de l'Agence canadienne de développement international (p. 29). Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, ces institutions financières internationales sont aussi connues sous le nom de Banque de développement régional. Dans ce cas, le Canada contribue à un fonds sur lequel des sommes sont consenties à des membres à faible revenu à des taux peu élevés sur de longues périodes de remboursement. Les effets de 97 millions de dollars seraient émis comme suit : 67,2 millions de dollars pour le fonds africain de développement; 14,5 millions de dollars pour le Fonds international de développement agricole; 9,1 millions de dollars pour la Banque de développement des Caraïbes et le Fonds de développement spécial; et 6,2 millions de dollars pour le Fonds multilatéral du Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

### **L. Office of Indian Residential Schools Resolution of Canada**

In response to some Senators' questions concerning the contribution of churches towards the total settlement forecast by the Office of Indian Residential Schools Resolution of Canada (page 86), officials from the Treasury Board Secretariat explained that the federal government has agreements with two of the four churches — the Anglican Church and the Presbyterian Church. Under these agreements, the federal government will pay 70% of the compensation for claims prior to the 1969 fiscal year, with the Anglican and Presbyterian Churches contributing the remaining 30% of the compensation up to a fixed maximum of \$25.0 million and \$2.1 million respectively. After the 1969 fiscal year, the federal government is responsible for 100% of compensation for claims. Regarding the two churches without agreements with the federal government (the Catholic Church and the United Church), the Office of Indian Residential Schools Resolution of Canada will contribute 70% of compensation to settlements of individual claims and the claimant will retain the option of pursuing the church for the balance of the compensation. The Committee was told, however, that 65% of these claims with the Catholic and United Churches have been settled out of court.

### **M. Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS)**

In response to Senators' requests for details on the \$27.5 million in assistance provided to businesses and regions affected by the Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS) (page 61), officials from the Treasury Board Secretariat identified three main components: \$13.5 million for Industry Canada, which was then divided between the Toront03 Tourism Recovery Alliance (\$10.0 million) to promote the Greater Toronto Area and the Ontario tourism corridor as a tourist destination and the Toronto Waterfront Revitalization Corporation (\$3.5 million) to help fund the July 2003 Rolling Stones Concert; \$12.5 million for the Canadian Tourism Commission to develop a marketing campaign promoting tourism in Canada; and \$1.5 million for Human Resources Development Canada to provide income relief to health-care workers who have been isolated, quarantined or have contracted SARS and who are either ineligible or do not qualify for Employment Insurance benefits.

### **N. Canadian Legal Aid**

With respect to new appropriations of \$44 million for the renewal of Canadian legal aid under the Department of Justice (page 71), Treasury Board Secretariat officials explained that the renewal strategy, which had been announced in the 2003 Budget, would total \$133 million over three years. This information was not included in the *2003-2004 Main Estimates* because the Secretariat did not have sufficient information about the renewal of the legal aid program at that time.

### **L. Bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones**

En réponse aux questions de certains sénateurs concernant les contributions des églises au règlement total prévu par le bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones (p. 96), des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont expliqué que le gouvernement fédéral a conclu des ententes avec deux des quatre églises — l'Église anglicane et l'Église presbytérienne. En vertu de ces ententes, le gouvernement fédéral paiera 70 p. 100 des indemnités pour les revendications antérieures à l'exercice financier 1969, alors que l'Église anglicane et l'Église presbytérienne verseront le reste, soit 30 p. 100 des indemnités, jusqu'à des maximums respectifs de 25 et de 2,1 millions de dollars. Après l'exercice 1969, le gouvernement fédéral s'engage à payer la totalité des indemnités à l'égard des revendications. Quant aux deux églises qui n'ont pas conclu d'entente avec le gouvernement fédéral (l'Église catholique et l'Église unie), le Bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones paiera 70 p. 100 des indemnités pour le règlement des revendications à titre personnel, et le demandeur pourra toujours poursuivre l'église pour la différence. Le Comité a toutefois appris que 65 p. 100 des plaintes formulées à l'endroit de l'Église catholique et de l'Église unie ont été réglées à l'amiable.

### **M. Syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS)**

En réponse à des demandes des sénateurs qui s'interrogeaient sur l'aide de 27,5 millions de dollars offerte aux entreprises et aux régions touchées par le SRAS (p. 57), les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont mentionné trois grandes composantes : une subvention de 13,5 millions pour Industrie Canada, répartis à l'époque entre la Toront03 Tourism Recovery Alliance (10 millions de dollars) pour promouvoir la région du Grand Toronto et le corridor touristique de l'Ontario comme destination touristique, et la Toronto Waterfront Revitalization Corporation (3,5 millions de dollars) pour aider au financement du concert des Rolling Stones en juillet 2003; une subvention de 12,5 millions de dollars à la Commission canadienne du tourisme pour organiser une campagne de promotion du tourisme au Canada; et une subvention de 1,5 millions de dollars à Développement des ressources humaines Canada pour offrir un allègement fiscal aux travailleurs de la santé qui ont été mis en isolement ou en quarantaine ou qui ont contracté le SRAS et qui sont inadmissibles à des prestations d'assurance-emploi.

### **N. Aide juridique canadienne**

Pour ce qui est des nouvelles affectations budgétaires de 44 millions de dollars pour le renouvellement de l'aide juridique canadienne relevant du ministère de la Justice (p. 67), les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont expliqué que la stratégie de renouvellement, annoncée dans le budget précédent, représenterait un total de 133 millions de dollars sur trois ans. Ces renseignements n'étaient pas inclus dans le *Budget principal des dépenses 2003-2004* parce qu'à ce moment-là, le Secrétariat ne disposait pas de renseignements suffisants.



**O. Mission to Afghanistan**

Some Senators expressed an interest in the projected total cost of Canada's mission to Afghanistan. The officials from the Treasury Board Secretariat told the Committee that they did not have a complete answer on the matter of the federal government's total commitment to the mission in Afghanistan, and that they would provide the Committee with a complete answer at a later date.

**P. Support to Alleviate Homelessness**

Senators were interested in obtaining more information on the request by Human Resources Development Canada for \$103.2 million for "Activities to help alleviate and prevent homelessness." Mr. Joyce revealed that an evaluation of a previous, similar initiative indicated that such activities had put a solid emergency-need network in place. It was a communitybased approach that allowed communities to select the delivery model best suited to their situation. Since the experience had been positive, the department requested an additional \$103.2 million to renew and extend the initiative.

**O. Mission en Afghanistan**

Certains sénateurs ont voulu savoir quel sera le coût total de la mission du Canada en Afghanistan. Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont dit au Comité qu'ils ne pouvaient répondre complètement à la question de la participation totale du gouvernement fédéral à la mission en Afghanistan et qu'ils fourniraient au Comité une réponse complète par écrit à une date ultérieure.

**P. Aide aux sans-abri**

Des sénateurs ont voulu en savoir davantage sur la demande faite par Développement des ressources humaines Canada pour obtenir des crédits de 103,2 millions de dollars pour des activités visant à réduire et à prévenir l'itinérance. M. Joyce a indiqué que, selon l'évaluation d'un précédent projet semblable, ces activités avaient permis de mettre en place un solide réseau d'intervention d'urgence. Il s'agissait d'une approche communautaire permettant aux citoyens de choisir le modèle de prestation qui répondait le mieux à leurs besoins. Comme l'expérience a été positive, le ministère a demandé un montant additionnel de 103,2 millions de dollars pour le renouvellement et le prolongement du projet.

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, October 28, 2003

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-212, respecting user fees, met this day at 9:32 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joseph A. Day** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Deputy Chairman:** This morning, we are beginning our committee hearings on a private member's bill, Bill C-212. This bill was referred to the committee on Wednesday, October 22 of this year, and this is the committee's first hearing on the bill. I am very pleased to introduce to you the sponsor of the bill in the House of Commons, and the person whose inspiration resulted in the bill, Mr. Roy Cullen, who is the Member of the House of Commons from Etobicoke North. I understand, Mr. Cullen, that you will make a presentation this morning — we have all been provided with a copy — and then we will open the meeting up for questions. We thought we would have approximately three-quarters of an hour for your presentation.

**Mr. Roy Cullen, M.P., Etobicoke North:** I am pleased to have this opportunity to present my private member's bill, Bill C-212, an act respecting user fees, to this committee. The intent of the proposed legislation is to bring greater transparency, accountability and parliamentary oversight to federal government departments and agencies when they attempt to recover costs through user fees. User fees take many different forms and are meant to defray some or all of the costs of a service provided by government, presumably in the public interest, but which also provide a specific service to the client — for example, licence fees and registrations, et cetera.

[Translation]

At the outset, I should say that I support the government's objective to recover costs through user fees for private goods or proprietary services. My bill addresses the following list of concerns.

[English]

First is the need to link the amount charged as user fees with the ability of a department or agency to meet agreed-to performance standards. Second is the need for greater stakeholder participation in the fee-setting process. Third is the requirement for more comprehensive stakeholder impact and competitiveness analysis when new user fees or fee increases are contemplated. Fourth is the goal of increased transparency as to why fees are applicable, what fees are charged, what costs are identified as recoverable, what private benefits are being conferred and whether performance standards are being met. Fifth is the need for user fees to be internationally competitive.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 28 octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 32 pour étudier le projet de loi C-212, Loi concernant les frais d'utilisation.

**Le sénateur Joseph A. Day** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le vice-président:** Ce matin, nous entreprenons nos audiences sur le projet de loi d'initiative parlementaire C-212. Ce projet de loi a été soumis à notre comité le mercredi 22 octobre dernier, et ceci est notre première audience sur ce sujet. Je suis très heureux de vous présenter le parrain du projet de loi à la Chambre des communes, et la personne qui en a été l'instigateur, M. Roy Cullen, député d'Etobicoke-Nord. Je crois comprendre, monsieur Cullen, que vous allez nous présenter un exposé — nous avons tous reçu un exemplaire de votre document; nous passerons ensuite aux questions. Nous avons pensé pouvoir consacrer environ trois quarts d'heure à votre exposé.

**M. Roy Cullen, député, Etobicoke-Nord:** Je suis très heureux de pouvoir présenter devant le comité mon projet de loi d'initiative parlementaire C-212, Loi concernant les frais d'utilisation. L'objet de ce texte est d'accroître la transparence et l'imputabilité ainsi que la surveillance parlementaire des ministères et organismes fédéraux dans leurs efforts de recouvrement de coûts au moyen de frais d'utilisation. Les frais d'utilisation prennent différentes formes et visent à recouvrer une partie ou la totalité des coûts d'un service offert par le gouvernement, présumément dans l'intérêt public, mais aussi d'un service particulier offert à un client — par exemple, les frais d'immatriculation, d'enregistrement, et cetera.

[Français]

Je vous informe tout d'abord de mon appui à l'objectif du gouvernement de recouvrer les coûts qu'il engage en imposant des frais aux utilisateurs de biens individuels et de services spécialisés. Le projet de loi que j'ai présenté aborde les questions suivantes.

[Traduction]

Premièrement, nous devons établir un lien entre le montant exigé de l'utilisateur et la capacité d'un ministère ou d'un organisme de respecter les normes de rendement convenues. Deuxièmement, il faut une plus grande participation des intervenants dans l'établissement des frais. Troisièmement, nous avons besoin d'une analyse d'impact et de compétitivité plus détaillée de la part des intervenants lorsque nous envisageons d'imposer de nouveaux frais ou des hausses de frais d'utilisation. Quatrièmement, nous avons besoin de plus de transparence concernant le bien-fondé des frais, le montant des frais exigés, les coûts à recouvrer, les bénéfices privés accordés et le respect des



Sixth is the need for more parliamentary oversight when user fees are introduced or changed.

[Translation]

Seven, the need for an independent dispute resolution process to address the complaints or grievances of the payers of user fees; and eight, the need for an annual report outlining all user fees in effect.

[English]

Mr. Chairman, our government has embarked on an ambitious innovation agenda. We need to ensure that our regulatory environment supports and encourages this important objective. The government recognized this connection when it launched the smart regulation initiative in the recent Throne Speech. The government announced it will “move forward with a smart regulation strategy to accelerate reforms in key areas to promote health and sustainability, to contribute to innovation and economic growth and to reduce the administrative burden on business.”

I would suggest, honourable senators, that the government’s current cost-recovery user-fee policy runs counter to the innovation agenda and should be a major part of the smart regulation initiative. Bill C-212 accomplishes that, in my view.

What began as a legitimate attempt to more fully recover costs for proprietary services has developed into something beyond that which was contemplated. User fees currently bring in \$4 billion annually in revenues for the federal government. Departments and agencies of the federal government have, in many cases, expanded the concept and introduced user fees and increased user fees beyond what is reasonable — and more often than not, without any reference to service or performance. Let us keep in mind, these are monopolies increasing their prices. If a company wishes to have a drug approved, for example, they cannot shop around if the price charged by Health Canada is excessive.

[Translation]

The result of this process is that departments and agencies are highly motivated to introduce, and increase, user fees beyond what was originally intended. There is a systemic incentive to generate high volumes of these fees. It is time to introduce more transparency and accountability into this process.

[English]

Companies in my riding of Etobicoke North, for example, companies like Bayer Canada and BASF Canada, who are exposed to such fees for drug approvals or approvals of chemical products do not argue against the appropriateness of user fees for

normes de rendement. Cinquièmement, il est nécessaire d’établir des frais d’utilisation qui sont concurrentiels sur la scène internationale. Sixièmement, il faut une plus grande surveillance parlementaire lorsque des frais d’utilisation sont instaurés ou modifiés.

[Français]

Septièmement, la nécessité d’un processus de règlement des différends afin de régler les plaintes ou les griefs des payeurs de frais d’utilisation; huitièmement, la nécessité de produire des rapports annuels indiquant tous les frais d’utilisation en vigueur.

[Traduction]

Monsieur le président, notre gouvernement s’est engagé dans un programme d’innovation très ambitieux. Nous devons nous assurer que notre cadre réglementaire s’inscrit dans cet objectif très important et favorise son atteinte. Le gouvernement a reconnu cette relation lorsqu’il a lancé sa stratégie de réglementation intelligente dans le dernier discours du Trône. Le gouvernement a annoncé qu’il «mettra en oeuvre une stratégie de réglementation intelligente pour accélérer les réformes dans certains secteurs clés afin de promouvoir la santé et le développement durable, de contribuer à l’innovation et à la croissance économique, et de réduire les tracasseries administratives pour les entreprises».

Selon moi, honorables sénateurs, la politique actuelle du gouvernement sur le recouvrement des coûts au moyen de frais d’utilisation va à l’encontre de son programme d’innovation et devrait constituer un élément important de la stratégie de réglementation intelligente. À mon avis, c’est ce que le projet de loi C-212 vise à réaliser.

Ce qui a commencé par une tentative légitime de recouvrement plus complet des coûts des services privés s’est transformé en un projet plus ambitieux que prévu. Les frais d’utilisation rapportent actuellement 4 milliards de dollars par année en recettes au gouvernement fédéral. Les ministères et organismes fédéraux ont maintes fois élargi la notion des frais d’utilisation; ils ont imposé des frais et des hausses de frais d’utilisation au-delà de ce qui est raisonnable et, le plus souvent, sans établir de lien avec un service ou un rendement. Soulignons qu’il s’agit-là de monopoles qui augmentent leurs prix! Ainsi, si une entreprise veut faire approuver un médicament, elle ne peut pas aller voir ailleurs si le prix exigé par Santé Canada est excessif!

[Français]

Cette pratique incite fortement les ministères et organismes à instaurer des frais d’utilisation et à les augmenter au-delà des frais prévus à l’origine. Désormais, on encourage systématiquement la multiplication de ces frais. Il est temps de rendre cette pratique plus transparente.

[Traduction]

Les compagnies de ma circonscription — telles Bayer Canada et BASF Canada — qui sont exposées à de tels frais pour faire approuver leurs médicaments ou leurs produits chimiques ne s’opposent pas à ce que les frais d’utilisation soient exigés pour

proprietary services. They understand this is required. However, they believe that increasing fees with no corresponding increase in service or performance is seriously eroding their competitiveness. Since fees have been on the rise, in most cases, there has been no corresponding improved service or response times.

In Canada, for example, it takes, on average, 750 days for a drug to be approved. In the United States, the corresponding time is 500 to 550 days. In Europe, the time frame is less.

User fees are higher in Canada compared to these jurisdictions. Competitive advantage often depends on being the first mover to the marketplace. It is easy to understand why our Canadian companies are seeing their competitive position eroded.

[Translation]

In the United States, the United Kingdom and Australia, user fees are tied in some way to service and performance. The Government of Canada does not at present have any such linkage to performance. In Australia, drug reviews must be completed within legislated time frames or the relevant authority loses up to 25 per cent of the user fee.

[English]

In the United States, written performance goals tied to the fee-collecting authority were negotiated with the industry. The Medicines Control Agency in the United Kingdom sets targets for clearance times. I should point out that many performance standards, such as in Health Canada for drug approvals, have been negotiated and worked out with the industry. They have gone through an elaborate activity to isolate the costs of getting a drug approved and set reasonable benchmarks while respecting that there can be no compromise with respect to the safety of Canadians. Health Canada has committed to those but not come close to meeting them. Bill C-212 potentially affects Canadians from coast to coast because it applies to federal government departments, agencies, boards, commissions or any other body that has the power to fix a user fee or a cost-recovery charge under the authority of an act of Parliament. It no longer applies to Crown corporations.

Individuals pay fees to visit a federal park, passengers pay the Air Travellers Security Charge, individuals pay for a passport, provincial or territorial authorities pay the Canadian Coast Guard for ice-breaking services and small businesses pay fees for access to the government procurement system known as MERX, which used to cost \$5 a month and now costs \$30 a month. They do not understand the increase, which has a big impact on small business.

I have introduced this bill because of the level of frustration with the lack of progress on this issue. The House of Commons Standing Committee on Finance recommended significant

des services privés. Elles comprennent que cela s'impose. Elles sont toutefois convaincues que ce qui érode leur compétitivité, ce sont les hausses de frais sans augmentation correspondante des services ou du rendement. Depuis que les frais ont évolué à la hausse, il n'y a eu le plus souvent aucune amélioration correspondante des services ou des délais.

Ainsi, au Canada, le délai moyen pour faire homologuer un médicament est de 750 jours. Aux États-Unis, il est de 500 à 550 jours. En Europe, il est moindre.

Les frais d'utilisation sont toutefois plus élevés au Canada que dans ces parties du monde. L'avantage concurrentiel tient souvent au fait qu'une compagnie est la première à s'attaquer au marché. Il est facile de comprendre pourquoi nos compagnies canadiennes constatent une érosion de leur compétitivité.

[Français]

Aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie, les frais imposés aux usagers sont liés, d'une façon ou d'une autre, au service fourni et à sa qualité. Le gouvernement du Canada, pour sa part, n'a toutefois pas encore mis en place une telle mesure. En Australie, l'examen des médicaments doit être effectué dans les délais prévus par la loi. Faute d'autorité compétente, on perd jusqu'à 25 p. cent des frais d'utilisation.

[Traduction]

Aux États-Unis, des objectifs de rendement liant l'organisme chargé de percevoir les frais ont été négociés avec l'industrie. Au Royaume-Uni, la Medicine Control Agency fixe les délais. Je devrais souligner que beaucoup de normes de rendement, comme celles appliquées à Santé Canada pour l'homologation des médicaments, ont été négociées et convenues avec l'industrie. On a déployé beaucoup d'efforts pour cerner les coûts de l'homologation des médicaments et pour fixer des critères raisonnables tout en veillant à ne pas compromettre la sécurité des Canadiens. Santé Canada a pris un engagement envers ces critères mais il est loin de les respecter. Le projet de loi C-212 risque de toucher tous les Canadiens parce qu'il s'applique aux ministères, organismes, conseils, commissions et autres organismes fédéraux qui ont le pouvoir d'imposer des frais d'utilisation ou des frais de recouvrement en vertu d'une loi du Parlement. Il ne s'applique plus aux sociétés d'État.

Les gens payent des droits pour visiter un parc fédéral, les voyageurs payent le Droit pour la sécurité des passagers du transport aérien, les gens payent pour obtenir un passeport, et les administrations provinciales et territoriales payent des droits pour obtenir les services des brise-glace de la Garde côtière canadienne; les petites entreprises payent des droits d'accès au système d'approvisionnement du gouvernement appelé MERX — avec le temps, ces droits sont passés de 5 \$ à 30 \$ par mois. Les petites entreprises ne comprennent pas la raison d'être de cette augmentation, qui a de graves répercussions sur elles.

J'ai présenté ce projet de loi à cause de la frustration que suscite l'inaction à cet égard. En 2000, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a recommandé d'apporter des



changes to the cost-recovery user-fee policy in 2000, but progress has been minimal. There are concerns that it may be moving in the opposite direction.

Bill C-212 will require that before a federal regulating authority introduces, increases or expands the application or duration of a user fee, it must consult meaningfully with affected stakeholder and client groups. It must take reasonable measures to notify clients and other regulating authorities with a similar clientele of the proposed user-fee charges. Under Bill C-212, every user-fee proposal must be tabled in Parliament and referred to a committee by the relevant minister. The bill would require the minister to: First, explain in respect of what service, facility, authorization permit or licence the user fee is being proposed; second, state the reason for any proposed change in the user fee rate; third, outline what performance standard is proposed as well as the actual performance level reached; fourth, provide an estimate of the total amount that the regulating authority will collect in the first three years and identify the cost that the user fee will recover. Should the amount of the user fee being proposed be higher than that existing in another country that is a major trading partner of Canada, the minister would be required to give reasons for the difference.

I believe these questions are very important for the competitiveness of Canadian business. Bill C-212 has broad support across a wide spectrum. It is supported by the Business Coalition on Cost Recovery, made up of organizations covering a broad spectrum of interests across Canada. This group employs collectively over 2.2 million Canadians and is directly responsible for over \$330 billion in economic activity annually. It includes organizations such as the Canadian Federation of Independent Business, who told me a year ago that this was their top priority in terms of seeking changes.

[Translation]

These are serious organizations employing thousands of Canadians across Canada. These organizations support this bill because it is the right thing to do. It will encourage companies to make investments and create jobs. Bill C-212 will enhance Canada's competitiveness and advance our country's innovation agenda.

[English]

When members of the Senate vote on Bill C-212 they will have a very clear choice. Continue to deal with user fees through government policies, albeit in an enhanced policy environment because of changes made by the government, or embrace the legislative approach proposed in Bill C-212. I submit that this bill is the preferred route for the following reasons: First, federal government user fees that currently generate \$4 billion annually in revenue, while not taxes per se, are akin to taxes and need the

modifications importantes à la politique concernant le recouvrement des coûts et les frais d'utilisation, mais peu de progrès ont été réalisés jusqu'à ce jour. En fait, on craint que la politique ait évolué dans le sens contraire!

Le projet de loi C-212 exigera qu'avant d'imposer des frais ou des hausses de frais d'utilisation, ou avant d'en élargir l'application ou d'en prolonger la durée, tout organisme fédéral de réglementation consulte suffisamment les intervenants et la clientèle concernée. Il faut prendre des mesures raisonnables pour informer les clients et les autres organismes de réglementation ayant une clientèle semblable des modifications proposées aux frais d'utilisation. Chaque proposition de frais d'utilisation visée par le projet de loi C-212 doit être déposée devant le Parlement et soumise à un comité par le ministre concerné. Le projet de loi obligerait le ministre, en premier lieu, à expliquer à quel service ou installation, autorité, permis, licence, s'appliqueraient les frais d'utilisation proposés; deuxièmement, à préciser le motif de toute modification proposée aux frais d'utilisation; troisièmement, à préciser quelle norme de rendement est proposée ainsi que le niveau réel de rendement atteint; quatrième, à fournir une estimation du montant total que l'organisme de réglementation percevra au cours des trois premières années, et à préciser les coûts que les frais d'utilisation permettront de recouvrer. Si les frais d'utilisation proposés sont plus élevés que ceux imposés dans un pays qui est un important partenaire commercial du Canada, le ministre serait tenu de justifier l'écart.

J'estime que ces questions sont très importantes pour la compétitivité des entreprises canadiennes. Le projet de loi C-212 jouit d'un appui général, tous secteurs confondus. Il a l'appui de la Business Coalition on Cost Recovery, composée d'organismes représentant un large éventail d'intérêts au Canada. Les entreprises membres emploient plus de 2,2 millions de Canadiens et génèrent directement une activité économique de plus de 330 milliards de dollars par année. Elle comprend des organismes comme la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, dont un représentant m'a dit, il y a un an, que la Fédération considérait comme une grande priorité de demander des changements à ce chapitre.

[Français]

Voilà des entreprises sérieuses qui emploient des milliers de Canadiens partout au pays. Ces entreprises appuient le projet de loi parce qu'il est bon. Ce projet de loi incitera les entreprises à investir et favorisera la création d'emplois. Le projet de loi C-212 améliorera la compétitivité et les programmes d'innovation au pays.

[Traduction]

Quand vous vous prononcerez, honorables sénateurs, sur le projet de loi C-212, votre choix sera très clair: maintenir des frais d'utilisation imposés par les politiques du gouvernement, même si le gouvernement a récemment modifié les frais d'utilisation pour améliorer ses politiques, ou adopter l'approche législative proposée par le projet de loi C-212. Je soutiens que le projet de loi C-212 est la meilleure voie à retenir pour les trois raisons suivantes. D'abord, les frais fédéraux d'utilisation, qui rapportent

scrutiny of Parliament. Second, the same fees are priced by monopolies, by officials in departments and agencies, with limited input from parliamentary representatives. Third, the policy approach to user fees has not worked in the past and is not working now. There is little likelihood that this approach will produce the needed results in the future.

The Treasury Board can have the most excellent policy on the books, but if the departments and agencies do not follow it or it has no teeth, you can understand why we do not get results.

Some have said that users are generally satisfied with the government's cost-recovery user-fee policy. This is not consistent with the facts before us. The vast majority of users are not happy, nor do they have confidence that the government's new policy will make any real difference.

[Translation]

Bill C-212 builds in consequences should departments or agencies fail to meet their performance targets by more than 10 per cent. In jurisdictions like the United States and Australia, where user fees and performance are linked, service standards are met close to 100 per cent of the time. The same will occur here in Canada if Bill C-212 is adopted. The end result will be a more innovative and competitive economy and better service to Canadians.

[English]

To enhance the bill, I introduced a number of amendments in the House of Commons at committee stage in response to feedback and comments. Some of these changes were minor in nature but others were more significant. I will comment on the latter. Some individuals were concerned that the bill as originally written will compromise the ability of government to implement policies because the House of Commons would have a veto power over user fees or any increase in fees. The amended bill removes the veto power of the House of Commons and replaces it with a recommending authority. In lieu of this, however, penalties for non-compliance with standards by departments and agencies have been written into this bill. The amended bill is less centred on the House of Commons. It is based on the need for performance, and there are consequences if performance standards are not met. This is a generic principle of the bill. I think this still gives the bill the teeth we need but removes the concern about machinery of government issues.

actuellement quelque quatre milliards de dollars par année de recettes au gouvernement, ne sont pas des taxes, mais ils y ressemblent et ils devraient être examinés par le Parlement. Ensuite, ces mêmes frais d'utilisation sont fixés par des monopoles, par des fonctionnaires, dans des ministères et des organismes, sans que le Parlement ait grand-chose à dire. Enfin, les politiques concernant les frais d'utilisation n'ont pas fonctionné dans le passé et ne fonctionnent toujours pas aujourd'hui. Il est peu probable que cette stratégie produise à l'avenir les résultats escomptés.

Le Conseil du Trésor peut avoir la meilleure politique possible sur papier, mais si les ministères et organismes ne la respectent pas ou si elle n'est pas exécutoire, il est facile de comprendre pourquoi nous n'obtenons aucun résultat.

Certains disent que les utilisateurs sont en général satisfaits de la politique du gouvernement concernant le recouvrement des coûts et les frais d'utilisation. Ce n'est pas ce que confirment les données que nous avons devant nous. La vaste majorité des utilisateurs ne sont pas contents et ne sont pas convaincus que la nouvelle politique du gouvernement améliorerait vraiment la situation.

[Français]

Le projet de loi C-212 prévoit des sanctions lorsque les ministères ou organismes s'écarteront de plus de 10 p. cent de leurs objectifs de rendement. Dans des pays comme les États-Unis et l'Australie où il existe un lien entre frais d'utilisation et rendement, les normes de service sont presque toujours entièrement respectées. Il en sera de même au Canada si le projet de loi C-212 est adopté. Ceci résultera en une économie plus innovatrice et concurrentielle et en de meilleurs services pour les Canadiens et Canadiennes.

[Traduction]

Pour améliorer le projet de loi, j'ai proposé à la Chambre des communes des modifications préparées en comité à partir des réactions et des commentaires des intervenants. Certaines de ces modifications sont mineures, mais d'autres sont importantes. Permettez-moi de commenter ces dernières. Certains craignent que le projet de loi C-212, dans sa version originale, compromette la capacité du gouvernement de mettre en oeuvre des politiques parce la Chambre des communes jouirait d'un droit de veto pour bloquer l'imposition de nouveaux frais ou de hausses de frais d'utilisation. Le projet de loi C-212 modifié élimine ce droit de veto, mais le remplace par un pouvoir de recommandation. Toutefois, il prévoit aussi des sanctions pour les ministères et les organismes qui ne respectent pas les normes de rendement convenues. Le projet de loi modifié est moins centré sur la Chambre des communes. Il s'appuie sur l'atteinte d'un certain rendement, et il prévoit des conséquences si les normes de rendement ne sont pas respectées. C'est là un principe général du projet de loi. Je crois que cela donne quand même au projet de loi le muscle dont nous avons besoin, tout en supprimant les préoccupations à propos de l'appareil gouvernemental.



Mr. Chairman, Crown corporations were included in the original bill. They were removed in recognition of commercial orientation. In the context of the independent dispute-resolution process described in the bill, the word “reasonable” has been inserted to eliminate frivolous complaints about user fees.

I have talked to users and expressed my interest in making sure that any dispute mechanism is not inundated with frivolous complaints, and I would be the first to recommend scrapping the provision if it is used in that way, but I believe users will act responsibly. Right now, they feel they have no real recourse if there is a lack of performance standards.

The government has come a long way in introducing a new policy and I thank the President of the Treasury Board for that.

However, in my judgment, the revised policy falls well short in the following key areas: First, the new policy lacks teeth to deal with the departments and agencies that fail to meet stated performance standards. There will be a monitoring unit within the Treasury Board Secretariat, but the amount of resources attached to it is unknown. Additional memos and meetings might prove to be positive in terms of getting results, but I am not sure that would be the case. Under my bill, there would be real consequences if standards were not met.

Second, while the new policy improves the process for resolving disputes between users and federal government departments and agencies, it is still an internal one, with an appeal process through the department. Basically, it goes up through the same channels, and ministers, deputies and other senior officials are briefed accordingly. Users have made no progress when seeking this avenue.

Third, Bill C-212 explicitly states that user fees are appropriate when private benefits are conferred; otherwise, they are clearly taxes. The government policy is silent on this point and users are concerned that government may be moving in a different direction. These are the major differences between Bill C-212 and the new government policy. Again, honourable senators, I believe the choice is clear. I urge you to support Bill C-212; if you do, you will be supporting accountability and transparency. Thank you.

**Senator Comeau:** I have one quick point, which is not a complaint, by the way, but an observation. I noted that you used the words “parliamentary oversight” in your presentation, but in fact, as I read the bill, it is actually House of Commons oversight, because the Senate does not take any part in the process once the bill becomes law. I just wanted to clarify that the Senate has no role in such an oversight.

Was that fact given any consideration?

Monsieur le président, les sociétés d'État étaient visées par le texte original du projet de loi C-212. Elles y ont été soustraites en reconnaissance de leur vocation commerciale. Dans le contexte du mécanisme indépendant de règlement des différends décrit dans le projet de loi C-212, le terme «raisonnable» a été ajouté pour éliminer les plaintes frivoles concernant les frais d'utilisation.

J'ai parlé à des utilisateurs et exprimé mon intention de veiller à ce que le mécanisme de règlement des différends ne soit pas englouti sous les plaintes frivoles, et je serais le premier à recommander la suppression de cette disposition si elle était employée de manière abusive, mais j'estime que les usagers agissent de façon responsable. Pour l'instant, ils estiment qu'ils n'ont aucun recours réel si les normes de rendement ne sont pas respectées.

Le gouvernement a fait de grands progrès en introduisant une nouvelle politique, et j'en remercie la présidente du Conseil du Trésor.

Toutefois, la politique est selon moi bien insuffisante dans les domaines suivants, qui sont très importants. D'abord, elle manque toujours de muscle pour rappeler à l'ordre les ministères et organismes qui ne respectent pas les normes de rendement prévues. Il y aura une unité de contrôle au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, mais l'ampleur des ressources qui y seront affectées est encore inconnue. Des notes de service et des réunions supplémentaires pourraient produire des résultats positifs, mais je n'en suis pas certain. En vertu du projet de loi C-212, les conséquences seraient réelles lorsque les normes ne seraient pas respectées.

Deuxièmement, la nouvelle politique améliore le mécanisme de règlement des différends entre les utilisateurs et les ministères et organismes fédéraux, mais il s'agit encore d'un mécanisme interne assorti d'un processus d'appel au sein du ministère. En fait, il emprunte les mêmes voies, et les ministres, les députés et les hauts fonctionnaires sont renseignés en conséquence. Pour les usagers, cette avenue ne représente aucun progrès.

Troisièmement, le projet de loi C-212 précise que des frais d'utilisation sont justifiés lorsque l'utilisateur retire des avantages; autrement, il s'agit nettement de taxes. La politique du gouvernement passe ce point sous silence et les usagers craignent que le gouvernement soit en train d'emprunter une direction différente. Il y a d'autres différences entre le projet de loi C-212 et la nouvelle politique publique. Encore une fois, honorables sénateurs, j'estime que le choix est clair. Je vous exhorte à appuyer le projet de loi C-212. Vous voterez ainsi en faveur de l'imputabilité et de la transparence. Je vous remercie.

**Le sénateur Comeau:** J'ai un point à faire valoir, brièvement; ce n'est pas un reproche, mais bien un commentaire. J'ai remarqué que vous aviez utilisé les mots «surveillance parlementaire» dans votre exposé. Toutefois, en lisant le projet de loi, on constate qu'il s'agit plutôt de surveillance de la Chambre des communes, parce que le Sénat n'a pas de rôle à jouer après l'adoption du projet de loi. Je voulais simplement préciser que le Sénat n'a pas de rôle à jouer dans cette surveillance.

Est-ce que cette question a été prise en compte?

**Mr. Cullen:** Yes, it was. In retrospect, perhaps I should have focused more on that. However, when I introduced amendments in the House of Commons Finance Committee, I felt that the bill was less House-of-Commons-centric. Currently, a committee can review anything it chooses. In fact, the argument was made to me that this information has to be tabled in the House of Commons, whereas any information can be tabled and a committee can do any work it wishes. I am certain that the same applies in the Senate.

**Senator Comeau:** No, it does not work that way in the Senate. An order of reference from the Senate is required for a committee to look at a specific subject. Unless it is tabled in the Senate, it probably would not even reach us.

**Mr. Cullen:** The Senate committee cannot do a study of its own accord?

**Senator Comeau:** No.

**Mr. Cullen:** When I was working with the Minister of Finance on the bank merger bill, C-8, we built in a role for the Senate; and that was important. At the time, I canvassed people for advice and was told that because this bill was not particularly House-of-Commons-centric, and given the changes, it would probably need an explicit reference to the Senate. However, I take your point.

**Senator Comeau:** It is actually an observation. I do not think we are looking for work because we have enough on our plate right now. However, one point does somewhat concern me, and you mentioned it in your opening comments. I agree with you that these are taxes, and when we talk about taxes, we are referring to both Houses. Eventually, whether government increases taxes or creates new taxes other than under an income tax bill, they are still taxes, and that worries me. We would not want the Senate removing itself from the taxation function of government because we are part of the process. I raise this as an observation more than a complaint.

**Mr. Cullen:** With the benefit of hindsight, I understand your comments on this. I do not know what else I can say.

The main provisions of the bill lay out what the government has to do if it wants to introduce a new fee or an increase. It has to go through that process and table that report. It was pointed out to me that if it were referred to a committee, there would be an obligation to review this; and none of the committees are looking for work. Therefore, I introduced an amendment such that if the House did not hear back within 40 days, it would be deemed that the committee had no particular problem with the fee.

The meat of the bill lies in the fact that these requirements have to be met and, if there is a failure to meet the performance standard, there are consequences, but I do take your point.

**M. Cullen:** Oui. En y repensant bien, j'aurais peut-être dû y accorder plus d'attention. Toutefois, quand j'ai présenté les amendements au Comité des finances de la Chambre des communes, j'estimais que le projet de loi était alors moins axé sur la Chambre des communes. À l'heure actuelle, un comité peut examiner tout ce qu'il veut. On m'a affirmé que cette information doit être déposée à la Chambre des communes, alors qu'en fait, n'importe quelle information peut l'être et que les comités peuvent effectuer tous les travaux qu'ils jugent utiles. Je suis certain que cela s'applique aussi au Sénat.

**Le sénateur Comeau:** Non, le Sénat ne fonctionne pas de cette manière. Un ordre de renvoi du Sénat est requis pour qu'un comité examine un sujet particulier. S'il n'avait pas été déposé au Sénat, ce projet de loi ne nous aurait probablement jamais été soumis.

**M. Cullen:** Le comité sénatorial ne peut pas faire une étude de son propre chef?

**Le sénateur Comeau:** Non.

**M. Cullen:** Quand je travaillais avec le ministre des Finances au projet de loi C-8 sur les fusions bancaires, nous avions prévu un rôle pour le Sénat, et c'était important. À l'époque, je sondais les gens pour avoir leur avis, et on m'a dit que parce que ce projet de loi n'était pas particulièrement centré sur la Chambre des communes, et compte tenu des amendements, il faudrait probablement y inclure un renvoi explicite au Sénat. Toutefois, je prends bonne note de vos propos.

**Le sénateur Comeau:** Ce n'est réellement qu'un commentaire. Je ne pense pas que nous cherchions du travail, parce que nous en avons assez pour le moment. Toutefois, une question me préoccupe, et vous en avez parlé dans votre introduction. Je conviens avec vous que ces droits sont des impôts, et quand il est question d'impôt, les deux chambres sont concernées. Que le gouvernement augmente les impôts ou en crée de nouveaux autrement qu'en modifiant la Loi sur l'impôt, ce sont toujours des impôts, et cela m'inquiète. Nous ne voudrions pas que le Sénat se retire de la fonction fiscale du gouvernement, parce que nous faisons partie de ce processus. Je dis cela à titre de commentaire; ce n'est pas un reproche.

**M. Cullen:** En rétrospective, je comprends vos commentaires sur ce sujet. Je ne sais pas quoi vous dire d'autre.

Les principales dispositions du projet de loi décrivent ce que le gouvernement doit faire s'il veut instaurer des frais ou les augmenter. Il doit franchir tel processus et déposer tel rapport. On m'a fait remarquer que si cela était soumis à un comité, ce dernier aurait l'obligation d'examiner la question, et aucun comité ne cherche davantage de travail. Par conséquent, j'ai présenté un amendement selon lequel, si la Chambre ne recevait pas de nouvelles en moins de 40 jours, elle pourrait considérer que le comité n'a aucune objection particulière à l'égard des frais d'utilisation.

En substance, le projet de loi stipule qu'il faut répondre à ces exigences et que le fait de ne pas atteindre les normes de rendement entraîne des conséquences; je conviens toutefois de la pertinence de votre observation.



**Senator Comeau:** It is my understanding that when increases are proposed or new taxes are levied, the minister would have to table the report. Then, if any major changes were made, the minister would have to appear before a committee and table the documents with the House of Commons. When a minister tables a document in both Houses, it is actually referred to one of the committees, if I understand correctly. That may be one way. For example, if I sat on the Fisheries Committee and the Minister of Fisheries and Oceans decided to substantially increase Coast Guard fees, I would obviously be affected because it would impact the communities in which I am interested. Thus, I might want to have the document referred to the Fisheries Committee. That could be a way to access the document. Under the bill as it stands, we would not have such access.

**Mr. Cullen:** That is right and I appreciate that comment. The bill states that the minister, if he or she wanted to introduce a new fee or an increase, would have to table something in the House of Commons that would outline all the details, such as why the fees are required, what costs are being recovered, whether it is competitive with our trading partners, the dispute-resolution mechanism, the attitude of the users, et cetera. It would automatically then be referred to a committee. In the House of Commons, there was concern that they would all be referred to the Finance Committee, and this decision is the prerogative of the House. It is my sense that if it were a health fee, it would go to the Health Committee; if it were a fisheries fee, it would go to the Fisheries Committee. My bill currently puts no obligation on the committee to do any work. If 40 days pass and they have done no work on it, then it is deemed acceptable to the committee.

**Senator Comeau:** We all want government taxes to continue to be scrutinized by Parliament. I think your bill attempts to do this and I applaud the objective. However, I raise the concern that if these fees are taxes, and I agree that they are, then we have to be careful that they remain under parliamentary scrutiny.

**Senator Finnerty:** Mr. Cullen, would enacting the principles of Bill C-212, as opposed to placing them in policy, open departments and agency user-fee programs to legal challenge? How would this complicate the fee-setting process? The Treasury Board Secretariat has suggested that the courts, and not Parliament, should be the final arbitrator of the user-fee program.

**Mr. Cullen:** I have heard this argument and I have trouble accepting it. Bill C-212 does something different, in that it stipulates the criteria under which a department or agency could introduce a new fee or an increase in fees. If a minister in his or her wisdom tables something that does not deal with those

**Le sénateur Comeau:** Autant que je sache, le ministre doit déposer le rapport lorsque des augmentations sont proposées ou de nouveaux impôts perçus. Si d'importants changements sont apportés, le ministre doit ensuite comparaître devant un comité et déposer les documents à la Chambre des communes. Tout document déposé par un ministre dans les deux Chambres est en fait renvoyé à l'un des comités, si je comprends bien. Ce peut être une façon de procéder. Par exemple, si je siége au sein du Comité des pêches et que le ministre des Pêches et des Océans décide d'augmenter considérablement les frais de la Garde côtière canadienne, je serais de toute évidence touché, puisque l'impact s'en ferait sentir sur les collectivités dont je m'occupe. Par conséquent, je pourrais vouloir renvoyer le document au Comité des pêches. Ce serait une façon d'avoir accès au document. En vertu de projet de loi sous son libellé actuel, un tel accès serait impossible.

**M. Cullen:** C'est exact et je vous remercie de votre observation. Le projet de loi stipule que le ministre qui désire imposer de nouveaux frais ou une augmentation, doit déposer un document à la Chambre des communes exposant tous les détails, comme par exemple la raison pour laquelle ces frais sont exigés, quels coûts sont recouvrés, si cette mesure est concurrentielle par rapport à celle de nos partenaires commerciaux, le mécanisme de règlement des différends, l'attitude des utilisateurs, etc. Ce document serait automatiquement renvoyé à un comité. La crainte des députés de la Chambre des communes, c'était que tous ces documents seraient renvoyés au Comité des finances; une telle décision est la prérogative de la Chambre. À mon avis, s'il s'agit de frais liés à la santé, le Comité de la santé en serait saisi; s'il s'agit de frais liés aux pêches, c'est le Comité des pêches qui en serait saisi. Sous son libellé actuel, mon projet de loi n'oblige absolument pas le comité à faire quelque travail que ce soit. Au bout de 40 jours, si aucun travail n'a été effectué, la mesure est alors réputée acceptable aux yeux du comité.

**Le sénateur Comeau:** Nous tenons tous à ce que les impôts du gouvernement continuent de faire l'objet d'un examen du Parlement. Je crois que votre projet de loi vise à le garantir et je suis satisfait d'un tel objectif. Toutefois, si ces frais sont des impôts — et je crois que c'est effectivement le cas — il faut alors s'assurer qu'ils continuent de faire l'objet d'un examen du Parlement.

**Le sénateur Finnerty:** Monsieur Cullen, la promulgation des principes du projet de loi C-212, qui ne feraient donc pas l'objet d'une politique, n'ouvre-t-elle pas la porte à une contestation judiciaire des programmes de frais d'utilisation des ministères et des agences? En quoi cela compliquerait-il le processus d'établissement des frais? D'après le Secrétariat du Conseil du Trésor, les tribunaux — et non le Parlement — devraient rendre la décision ultime en matière de programme des frais d'utilisation.

**M. Cullen:** J'ai déjà entendu cet argument et j'ai du mal à l'accepter. Le projet de loi C-212 est différent, vu qu'il stipule les critères que doit respecter un ministère ou une agence qui souhaite instaurer de nouveaux frais ou une augmentation de frais. Si, dans sa sagesse, un ministre dépose un document qui ne traite pas de

questions, there could be a legal challenge. In fact, many of the criteria in my bill are already in current government policy, and I have acknowledged that.

The only other aspect of it is the independent dispute-resolution mechanism. At the committee stage, the department said they were concerned that how that process would work was not exactly spelled out in the proposed legislation. I reminded them that when the officials come to our committees, and perhaps to your committees as well, we often hear how certain things cannot be set out in legislation because there is far too much detail, and that they will be in regulations. I am sure you, as parliamentarians, have the same frustrations we have in the House of Commons. I found the argument a little hypocritical.

The process of the independent mechanism will have to be set by regulation and there is, frankly, too much detail to put in the bill. However, if you are asking for my concept of how it will work, if there is a serious impasse between a department or agency and the user — either the performance standard is not competitive with trading partners or the costs to be recovered are beyond reasonable — there will be a panel struck. The users and the department would agree on a three-person panel to hear the arguments of both sides. They would then submit a report.

If it were up to me, I would say that that report would not be binding on the government but would form part of the package of information that would be tabled in Parliament.

I have been very clear with the users. I know that how they will actually act in the final analysis is unknown, but I believe they understand that if they use it in a frivolous way, it will quickly disappear.

They are looking for a meaningful process. Right now, if they have a concern with a user fee, it just goes to an interdepartmental review and comes back. There has been no progress of which I am aware on any of these disputes. They are reinforced from within.

This sets a more independent and objective process. I do not see it as being binding or hugely litigious.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** You spoke about jurisdictions like the United States and Australia. Who are Canada's major trading partners?

**Mr. Cullen:** As I see it, user fees are a key factor. For example, with respect to pharmaceuticals, Canada's main trading partners are the United States and the United Kingdom. In some cases, the standard does not apply.

[English]

There are some fees that are not relevant in terms of our major trading partners. In many cases, I think it will be a useful exercise for the department or agency to undertake. For example, when

ces questions, il pourrait y avoir contestation judiciaire. En fait, de nombreux critères de mon projet de loi apparaissent déjà dans la politique officielle actuelle, chose que j'ai reconnue.

Le mécanisme indépendant de règlement des différends en est le seul autre aspect. À l'étape du comité, le ministère s'est dit préoccupé par le fait que le projet de loi ne précise pas exactement la façon dont ce processus fonctionnerait. J'ai répondu que lorsque les fonctionnaires comparaissent devant nos comités et peut-être devant les vôtres également, nous entendons souvent dire que certaines choses ne peuvent pas figurer dans la loi, car elles sont trop détaillées, et qu'elles vont faire donc l'objet de règlements. Je suis sûr que, en tant que parlementaires, vous avez les mêmes frustrations que celles que nous connaissons à la Chambre des communes. Cet argument m'a paru légèrement hypocrite.

Le processus du mécanisme indépendant devra être établi par règlement puisque, honnêtement, il comporte trop de détails pour figurer dans le projet de loi. Toutefois, si vous me demandez comment j'en conçois le fonctionnement, en cas d'impasse entre un ministère ou une agence et l'utilisateur — soit que les normes de rendement ne sont pas compétitives par rapport à celles de nos partenaires commerciaux ou que le recouvrement des coûts dépasse le raisonnable — un groupe spécial serait constitué. Les utilisateurs et le ministère devraient convenir d'un groupe composé de trois personnes qui entendraient les arguments des deux parties avant de présenter un rapport.

S'il n'en tenait qu'à moi, je dirais que ce rapport ne serait pas exécutoire pour le gouvernement, mais qu'il ferait partie de l'information déposée au Parlement.

J'ai été très clair au sujet des utilisateurs. Même si ce qu'ils vont faire en dernière analyse reste du domaine de l'inconnu, je crois qu'ils comprennent que s'ils y ont recours de manière frivole, il disparaîtra rapidement.

Ils souhaitent un processus convenable. À l'heure actuelle, si des frais d'utilisateur posent problème, c'est un comité interministériel qui en fait l'examen. Autant que je sache, ces différends n'ont pas donné de résultats et ils perdurent.

Mon projet de loi prévoit un processus plus indépendant et objectif. À mon avis, il n'est pas exécutoire ni non plus extrêmement litigieux.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Vous avez parlé des partenaires des États-Unis et de l'Australie. Qui sont les principaux partenaires commerciaux du Canada?

**M. Cullen:** À mon avis, tout dépend des frais d'utilisation. Par exemple, dans le cas des produits pharmaceutiques, les principaux partenaires du Canada sont les États-Unis et le Royaume-Uni. Dans certains cas, la norme ne s'applique pas.

[Traduction]

Certains frais n'ont rien à voir avec nos principaux partenaires commerciaux. Dans de nombreux cas, je crois que ce serait un exercice utile pour le ministère ou l'agence. Par exemple, est-il



looking at the fees to enter a federal park, is it relevant to compare the fees to get into a park in the United States? Maybe yes, maybe no. At least we should know that and have a rationale.

In the case of access to the government procurement system, what does it cost in the United Kingdom for a small business to access the procurement system on-line? It is useful information. The department will have to make their case if they think it is irrelevant or that we are comparing apples and oranges. I guess the short answer is it depends.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** As far as user fees are concerned, will this bill create some competition among trading partners? For instance, a fee is charged to visit national parks in both the United States and Canada. To avoid competition, should the same user fees be charged in both countries?

[English]

**Mr. Cullen:** The comparison with major trading partners is particularly relevant if, for example, you are looking at the approval of drugs or new chemicals — I could go on and talk about veterinary products and medical devices — where we are not competitive with the United States. The time it takes to get a drug, veterinary product or medical device approved here is much longer and the fees are roughly the same. Why would an international company looking to set up a global product mandate come to Canada if it will cost the same to get the drug approved but take maybe twice as long? As a result, we are losing investment and jobs in Canada.

I think it will do more than create competition among our trading partners. It will make us more conscious that we need to be internationally competitive, especially as it relates to those services that are relevant in terms of our trading partners.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Your proposed legislation, Bill C-212, calls for more oversight of user fees, which would be reviewed by a House of Commons committee. What would be the cost of implementing Bill C-212? What would it cost to have a House of Commons committee review user fees?

**Mr. Cullen:** Are you talking about the dispute resolution process?

**Senator Ferretti Barth:** Yes.

**Mr. Cullen:** That would depend on the number of disputes to be settled and on how the process is set up. For example, a process that takes into account users could be developed.

pertinent de comparer les frais d'entrée dans un parc fédéral aux frais d'entrée d'un parc national aux États-Unis? Peut-être que oui, peut-être que non. Nous devrions à tout le moins le savoir et présenter un énoncé justificatif.

Dans le cas de l'accès au système des marchés publics, quels sont les frais d'accès en ligne pour une petite entreprise au Royaume-Uni? C'est de l'information utile. Le ministère devra défendre son point de vue s'il pense que ce n'est pas pertinent ou que nous comparons des choses entièrement différentes. J'imagine que l'on peut répondre brièvement en disant que tout dépend de la situation.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** En ce qui a trait aux frais d'utilisation, ce projet de loi va-t-il engendrer une certaine concurrence entre pays partenaires? Par exemple, des frais d'utilisation se rattachent à l'entrée des parcs nationaux aux États-Unis tout comme au Canada. Afin d'éviter la concurrence, ces frais d'utilisation devraient-ils être équivalents d'un pays à l'autre?

[Traduction]

**M. Cullen:** La comparaison avec les grands partenaires commerciaux est particulièrement pertinente si, par exemple, il s'agit de l'approbation de médicaments ou de nouveaux produits chimiques — je pourrais poursuivre en parlant des produits vétérinaires et appareils médicaux — domaine où nous ne sommes pas concurrentiels avec les États-Unis. Il faut beaucoup plus de temps pour homologuer un médicament, un produit vétérinaire ou un appareil médical au Canada et les frais sont plus ou moins les mêmes. Pourquoi une entreprise internationale qui recherche une exclusivité mondiale viendrait-elle au Canada si l'homologation du médicament coûte la même chose, mais prend deux fois plus de temps? C'est pourquoi nous perdons des investissements et des emplois au Canada.

À mon avis, cette mesure va faire plus que simplement susciter la concurrence parmi nos partenaires commerciaux. Elle va nous faire davantage comprendre que nous devons être compétitifs au plan international, surtout dans le cas des services qui sont pertinents par rapport à nos partenaires commerciaux.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Votre projet de loi C-212 propose d'élargir le système de supervision des frais d'utilisation en introduisant une procédure de révision par un comité de la Chambre des communes. Combien coûtera la mise en œuvre du projet de loi C-212? Combien coûtera le comité chargé de superviser ce projet de loi à la Chambre des communes?

**M. Cullen:** Vous parlez du processus de règlement des différends?

**Le sénateur Ferretti Barth:** Oui.

**M. Cullen:** Cela dépendra du nombre de différends à régler et de la façon dont le processus sera mis sur pied. Par exemple, on pourrait élaborer un processus en fonction des usagers.

*[English]*

If a panel concludes that the user complaint was not valid, then you could have a mechanism whereby the users pay for the panel's costs. Likewise, if the government were shown to be unreasonable in terms of the fee or performance standard, then the government would be responsible.

It depends on the number of disputes and how you organize that process within government. It is difficult to say.

**Senator Doody:** Mr. Cullen, I should congratulate you on your initiative in bringing this proposed legislation forward. Anything that helps to make government more responsible to Parliament is a very worthwhile undertaking. This must have taken a great deal of energy and time on your part.

What interests me is the panel concept that you talked about for determining whether the user fee was competitive or reasonable. I can understand how that will work in Etobicoke North with the drug companies, who know exactly where they stand in terms of their competition. Could you extend that description to include the icebreakers, for instance, on the east coast of Newfoundland? Who will determine how much it should cost to get food supplies into Belle Island or Lewisporte in the event of an ice blockade? Or, how do fishermen, who are expected to pay a wharfage fee or harbour fee for something they have been using for generations, know what is fair? They will not know what is competitive because they do not know what they will have at the end of the day when they come back in to use the wharf for which they have paid. Do you visualize these particular stakeholders as having some input into the establishment, increase or expansion of fees? There has been little or nothing in that area up to now, to my knowledge. However, I am sure you looked at that when you were doing your research.

**Mr. Cullen:** Thank you for the question, senator. My bill would require that this kind of consultation take place. The fact that there has been very little over the last number of years is probably a result of the fact that we often go through a consultation process in government, but you wonder if anyone is actually listening. I suspect that the users, the stakeholders, would have to come together and decide whether they thought the new user fee or the increase was reasonable.

What is reasonable? It seems to me that there should be some private benefit being conferred. There should be a clear definition of what costs you are trying to recover. I suspect that, even in some of the areas to which you have referred, there are benchmarks with some of our major trading partners. Part of the challenge is comparing apples with apples, but I think that you could find some examples.

I heard an example the other day of where we are providing icebreaking services to some U.S. ships coming through the Great Lakes, but not to Canadian ships. I am not sure if I have the facts right, but that kind of thing is surely a competitive issue, so I think there are comparisons we can make. It means that users

*[Traduction]*

Si un groupe spécial arrive à la conclusion que la plainte de l'utilisateur n'est pas valable, un mécanisme pourrait forcer ce dernier à payer les coûts du groupe. De même, si le gouvernement est jugé déraisonnable en matière de frais ou de normes de rendement, il serait alors tenu responsable.

Tout dépend du nombre de différends et de la façon dont ce processus est établi au sein du gouvernement. C'est difficile à dire.

**Le sénateur Doody:** Monsieur Cullen, je tiens à vous féliciter d'avoir pris l'initiative de présenter ce projet de loi. Tout ce qui permet de rendre le gouvernement plus responsable envers le Parlement est très intéressant. Vous avez dû y consacrer beaucoup d'énergie et de temps.

Ce qui m'intéresse, c'est le groupe spécial dont vous avez parlé, qui permettrait de déterminer si les frais d'utilisation sont compétitifs ou raisonnables. Je peux comprendre comment ce processus va fonctionner à Etobicoke-Nord dans le cas des sociétés pharmaceutiques qui savent exactement où elles se situent en matière de concurrence. Pourriez-vous élargir cette description et y inclure les brise-glaces de la côte est de Terre-Neuve, par exemple? Qui va décider combien doit coûter l'approvisionnement alimentaire de Belle Island ou Lewisporte en cas de passage bloqué par les glaces? Ou, comment les pêcheurs — qui doivent payer des droits de quai ou des droits de port, services qu'ils utilisent depuis des générations — savent ce qui est juste et raisonnable? Ils ne sauront pas ce qui est concurrentiel, car ils ne savent pas ce qu'ils vont rapporter à quai, à la fin de la journée. Envisagez-vous que ces intervenants puissent contribuer à l'établissement, à l'augmentation ou au développement des frais? Autant que je sache, peu de choses — voire aucune — ont été prévues dans ce domaine. Toutefois, je suis sûr que vous vous êtes penché sur cette question au cours de votre travail de recherche.

**M. Cullen:** Merci pour cette question, sénateur. Mon projet de loi exige que ce genre de consultation ait lieu. Si très peu de choses se sont produites ces quelques dernières années, c'est probablement parce que même si nous avons souvent un processus de consultation au gouvernement, nous nous demandons qui vraiment s'y intéresse. J'imagine que les utilisateurs, les intervenants, devraient se réunir et décider si, d'après eux, les nouveaux frais d'utilisation ou les nouvelles augmentations sont raisonnables.

Qu'est-ce qui est raisonnable? Il me semble que toute mesure devrait s'accompagner d'un avantage pour les particuliers. Les coûts que l'on essaie de recouvrer devraient être clairement définis. J'imagine que, même dans certains des domaines dont vous avez fait mention, des points de référence sont prévus par rapport à certains de nos grands partenaires commerciaux. Le défi consiste, en partie, à comparer ce qui est comparable, mais je crois que l'on pourrait trouver certains exemples.

J'ai entendu parler l'autre jour des services de déglacage que nous offrons à certains navires américains qui traversent les Grands Lacs, mais que nous n'offrons pas aux navires canadiens. Je ne suis pas sûr d'avoir toutes les données voulues, mais ce genre de choses est certainement une question de concurrence; par



who are average citizens will have to organize themselves in some shape or form, because these matters are not all straightforward. However, if people have the will, if they feel that a charge is unfair, they should get together and take steps to fight it.

**Senator Doody:** Do you visualize some sort of obvious storefront process, tribunal or committee to which fishermen, the mayors of some ice-bound municipalities or the owners of some small shipping companies on the coast can go to explain their position? We cannot establish a competitive advantage with a major trading party when we cannot get in or out of our ports. Do you visualize someone to whom they can go? Or will fee increases be published in public notices?

**Mr. Cullen:** The idea behind this bill is to give a higher profile to proposed new fees or increases by tabling them in Parliament with all these questions addressed by the department or agency. How does it compare with trading partners? What costs are we trying to recover? To me, that would be the vehicle.

I take Senator Comeau's point about the Senate, but let me speak for a moment in terms of the House of Commons and how I see that working. That package would be tabled in the House of Commons. Let us say it is fees relating to fisheries. That would then go to the Fisheries Committee. If the users had a concern with that fee, that would be the time — before 40 days are up — to go to the members of that committee and say, "We do not agree with this fee. We think it is not internationally competitive. We think there are costs in there that are not applicable to us."

We would want the committee to review this and then report back to Parliament. If there were an impasse between the users and the department, then it would call for an independent panel to look at it objectively and report back.

**Senator Doody:** I can see that, and it sounds reasonable and sensible and quite an improvement. Nevertheless, will the people directly affected know that this fee schedule has been presented to the Fisheries Committee in the House of Commons? There are very few notices about fisheries committees published in Hibbs Hole or Blow-Me-Down or such places. These are the people who will pay for this.

**Mr. Cullen:** Even under the current process, these fees typically have to be gazetted. An average fisherman in Newfoundland would not be reading the government *Gazette* all the time.

**Senator Doody:** It is not mandatory reading.

**Mr. Cullen:** The problem with that process now, and I have talked to many users, is it goes through a special committee of cabinet, and they have made representations even after fees were gazetted, but there has been very little progress.

conséquent, je pense que certaines comparaisons sont possibles. En d'autres termes, les utilisateurs qui sont des citoyens moyens devront s'organiser d'une manière ou d'une autre, car ces questions ne sont pas aussi simples. Toutefois, si les intervenants ont la volonté qui s'impose, s'ils considèrent que des frais sont injustes, ils devraient se réunir et prendre les mesures voulues pour les faire supprimer.

**Le sénateur Doody:** Envisagez-vous un genre de processus local, de tribunal ou de comité où les pêcheurs, les maires de certaines municipalités bloquées par les glaces ou les propriétaires de petites sociétés de navigation côtière pourraient expliquer leur point de vue? On ne peut pas avoir d'avantages concurrentiels par rapport à un grand partenaire commercial lorsqu'on ne peut pas entrer dans les ports ou en sortir. Envisagez-vous une personne à laquelle ils pourraient s'adresser? Sinon, les augmentations de frais seront-elles publiées dans des avis publics?

**M. Cullen:** Ce projet de loi vise à faire davantage connaître les nouveaux frais ou les nouvelles augmentations en les déposant au Parlement une fois que toutes ces questions auront été réglées par le ministère ou l'agence. Comment cela se compare-t-il avec nos partenaires commerciaux? Quels coûts cherchons-nous à recouvrer? De mon point de vue, ce serait le système à retenir.

Je comprends ce que veut dire le sénateur Comeau au sujet du Sénat, mais permettez-moi de parler un instant du contexte de la Chambre des communes et de la façon dont j'entrevois les choses. Ce dossier serait déposé à la Chambre des communes. Disons par exemple qu'il s'agit de frais liés aux pêches. Le Comité des pêches en serait alors saisi. Si les utilisateurs ne sont pas d'accord, ce serait le moment — avant la fin du délai des 40 jours — de s'adresser aux membres de ce comité pour leur dire: «Nous ne sommes pas d'accord avec ces frais, nous pensons qu'ils ne sont pas compétitifs au plan international et que certains coûts ne nous sont pas applicables.»

Nous souhaitons que le comité examine la question et en fasse ensuite rapport au Parlement. En cas d'impasse entre les utilisateurs et le ministère, un groupe spécial indépendant se pencherait objectivement sur la question et en ferait rapport.

**Le sénateur Doody:** Je le comprends et cela me semble raisonnable et sensé, tout en représentant une nette amélioration par rapport à la situation actuelle. Néanmoins, est-ce que les gens directement touchés sauront que ce barème de frais a été présenté au Comité des pêches de la Chambre des communes? On retrouve très peu d'avis au sujet des comités des pêches dans les trous perdus; or, ce sont ces gens-là qui devront payer.

**M. Cullen:** Même dans le contexte du processus actuel, ces frais doivent paraître dans la *Gazette*. Le pêcheur moyen de Terre-Neuve ne lit pas régulièrement la *Gazette* du gouvernement.

**Le sénateur Doody:** Ce n'est pas une lecture obligatoire.

**M. Cullen:** Le problème que pose ce processus actuellement, et je me suis entretenu avec de nombreux utilisateurs à ce sujet, c'est qu'il passe par un comité spécial du cabinet; des interventions ont été faites même après la parution des frais dans la *Gazette*, sans beaucoup de succès.

The short answer is that people have to be watching for these things. I would have thought that fishermen would have associations or organizations that are being paid to track this type of thing. Someone has to notice there is a change.

My bill gives you a better chance to notice. Currently, these fees and changes sort of pass through the bureaucracy and to the special committee of cabinet, and even though they are gazetted, before you know it they are in play.

**Senator Doody:** I appreciate your point. This is an improvement over what we had before. We will have to watch and see how it works.

[Translation]

**Senator Gauthier:** In essence, we are talking about a regressive form of taxation where the same fees are charged to everyone, regardless of individual income level. I examined the components of the bill closely and a number of questions came to mind. Our researcher has prepared an excellent backgrounder for us.

First of all, I would like to draw a comparison with our competitors, specifically the United States, which accounts for approximately 87 per cent of our trade. The government oversees user fees, much like it does taxes. In some respects, it has a monopoly over benefits, goods and services. Why should the mechanisms set out in Bill C-212 be comparable to US procedures? Why should the process be standardized? Why should we have to justify higher charges or try to match US fees?

[English]

**Mr. Cullen:** The intent of this bill is to provide greater clarity around the user fees and performance standards in Canada and how they compare with our major trading partners. We have heard often of this concept of harmonization — that would be an entire other debate, whether we should be harmonizing in all these areas. I have some concerns about harmonizing just about everything with the United States. I know there are some moves afoot to try to harmonize some of these regulatory regimes.

For example, it is often difficult for a company that is getting a drug or a new chemical approved in Canada to use data drawn from the United States, and so we have often these processes being reinvented, at considerable cost.

However, my bill does not really deal with the question of harmonizing the user fees or the performance standards. It deals with ensuring that our user fees and the performance standards are competitive with our trading partners.

Je dirais en fait que les gens doivent surveiller ce qui se passe dans ce domaine. Je croyais que les pêcheurs avaient des associations ou des organisations rémunérées pour se tenir au courant de ce genre de chose. Il faut effectivement que quelqu'un remarque qu'un changement est apporté.

Mon projet de loi vous donne une meilleure occasion de le remarquer. À l'heure actuelle, ces frais et ces changements passent par l'administration avant d'arriver au comité spécial du cabinet, et même s'ils paraissent dans la *Gazette*, ils sont mis en vigueur avant même que vous vous en aperceviez.

**Le sénateur Doody:** Je vous remercie de ces explications. C'est une amélioration par rapport à ce que nous avions précédemment. Il va falloir suivre la situation et voir comment marchent les choses.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** En fait, on parle d'une taxe régressive où les frais sont les mêmes pour tous, sans égard au revenu individuel. Je me suis penché attentivement sur les éléments du projet de loi et plusieurs questions découlent de mon examen. Notre recherchiste nous a fourni un document de recherche très sérieux.

J'aimerais tout d'abord comparer les pays avec lesquels nous sommes en compétition, plus particulièrement les États-Unis avec qui s'effectue environ 87 p. 100 de notre commerce. Les frais d'utilisation, comme les impôts, sont régis par gouvernement. Le gouvernement a, en quelque sorte, le monopole des prestations, des biens et services. Pourquoi les procédures prévues au projet de loi C-212 devraient-elles se comparer aux procédures américaines? Pourquoi normaliser? Pourquoi devoir justifier des frais plus élevés ou tenter d'atteindre le niveau américain?

[Traduction]

**M. Cullen:** Ce projet de loi vise à préciser avec plus de clarté les frais d'utilisation et les normes de rendement au Canada, ainsi que la façon dont ils se comparent avec nos principaux partenaires commerciaux. Nous entendons souvent parler de ce concept d'harmonisation — qui ferait l'objet d'un autre grand débat — à savoir s'il faut prévoir une telle harmonisation dans tous ces domaines. J'ai quelques problèmes à propos de l'harmonisation avec pratiquement tout ce qu'on retrouve aux États-Unis. Je sais qu'on envisage d'harmoniser certains de ces régimes de réglementation.

Par exemple, il est souvent difficile pour une société qui demande l'approbation d'un médicament ou d'un nouveau produit chimique au Canada d'utiliser les données des États-Unis, si bien que nous devons souvent réinventer ces processus, à un coût considérable.

Toutefois, mon projet de loi ne traite pas vraiment de la question de l'harmonisation des frais d'utilisation ou des normes de rendement, mais vise plutôt à faire en sorte que nos frais d'utilisation et nos normes de rendement soient compétitifs par rapport à nos partenaires commerciaux.



[Translation]

**Senator Gauthier:** Your bill may not say anything about harmonizing fees. However, the minister would have to justify, where necessary, proposed user fees or ensure that fees are comparable to those charged by our trading partners. If the minister must provide justification for these charges, why then must the government or the relevant minister compare the fees with those charged by the trading partners, if fees in Canada vary or are higher?

Canada is a vast country with a relatively recent history. How can we justify user fees, for example, for a specific good, by drawing a comparison with the United States, which accounts for 87 per cent of our trade volume? The relevant minister would have to justify any discrepancy between US and Canadian fees. Just how would he do that?

[English]

**Mr. Cullen:** I think, for example, if we are looking at getting a drug approved in Canada, and the performance standard here is 700 days and in the United States it is 400 days, but the fee is either the same in Canada or higher, then the minister needs to explain why that is the case. My bill does not make it mandatory that the fee or the performance standard be equivalent to our major trading partners. It says the minister needs to explain why there is a difference. There is no veto if the explanation is not satisfactory. However, if the explanation is not clear enough, or concise or convincing, then the users would be entitled to challenge that, and if we are approving drugs or new chemicals in Canada, to ensure that the environment here is conducive to that type of enterprise.

**Senator Gauthier:** I come back to what was described as the legal approach versus the rules approach. I spent a few years in the House of Commons. It will be a very challenging situation if every fee comes up for discussion. I know the game. It will not be a very simple thing to do. Most members of Parliament do not have the time or the resources. We will have to depend on other people.

When I look over my dossier today, I notice that no consumer group wrote me a letter or told me anything about this bill. Most are from businesses or research-based pharmaceutical companies, and most of them, I would say, endorse the bill. I do not have any objections to that.

However, I put this in terms of parliamentary responsibilities. Do you really believe the House of Commons, which will be involved here, has the resources to do this kind of constant review and hear constant appeals, or will we let the courts decide? Increased judicial measures will just create a heck of a situation. Still, it will not take 750 days for a new drug to be approved. It will probably take longer than that because the courts will be

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Votre projet de loi ne parle peut-être pas d'harmonisation. Toutefois, le ministre doit justifier, s'il y a lieu, les frais d'utilisation proposés ou les frais comparables en vigueur dans les pays qui sont nos partenaires commerciaux. Si le ministre doit les justifier, pourquoi est-ce que le gouvernement ou le ministre en question devrait-il comparer avec le partenaire commercial si les frais au Canada sont différents ou plus élevés?

Notre pays a une grande géographie et peu d'histoire. Comment justifier nos frais d'utilisation d'un produit, par exemple, en se comparant avec notre voisin américain avec qui nous faisons affaire à 87 p. 100? Le ministre doit justifier l'écart entre les frais américains et les frais canadiens. De quelle façon va-t-on justifier cet écart?

[Traduction]

**M. Cullen:** Si on prend l'exemple de l'approbation d'un médicament au Canada et que l'on s'aperçoit que la norme de rendement ici est de 700 jours, alors qu'aux États-Unis elle est de 400 jours, mais que les frais sont les mêmes au Canada, sinon plus élevés, le ministre doit alors expliquer le pourquoi de la chose. Mon projet de loi ne prévoit pas qu'il soit obligatoire que les frais ou les normes de rendement soient comparables à ceux que l'on retrouve chez nos grands partenaires commerciaux. Il prévoit que le ministre doit expliquer la raison de la différence. Il n'y a pas de droit de veto au cas où l'explication ne serait pas satisfaisante. Toutefois, si l'explication n'était pas suffisamment claire, concise ou convaincante, les utilisateurs auraient alors le droit de la contester et si nous approuvons des médicaments ou des nouveaux produits chimiques au Canada, il faut faire en sorte que l'environnement dans notre pays est propice à ce genre d'entreprise.

**Le sénateur Gauthier:** J'aimerais revenir sur ce qui a été décrit comme l'approche légale par rapport à l'approche réglementaire. J'ai passé quelques années à la Chambre des communes. Si chaque frais d'utilisation fait l'objet d'une discussion, la situation sera fort compliquée. Je connais les règles du jeu; ce ne sera pas simple, loin de là. La plupart des parlementaires ne disposent pas du temps ou des ressources nécessaires. Il faudra dépendre d'autres personnes.

En vérifiant mon dossier, aujourd'hui, je remarque qu'aucun groupe de défense des consommateurs ne m'a écrit de lettre ni ne m'a fait le moindre commentaire sur ce projet de loi. Ils représentent surtout des entreprises ou des compagnies pharmaceutiques qui font de la recherche, et la plupart, apparemment, sont d'accord avec le projet de loi. Je n'ai reçu aucune objection à son sujet.

Cependant, c'est plutôt, pour moi, une question de responsabilité parlementaire. Croyez-vous vraiment que la Chambre des communes, qui est concernée, a les ressources pour faire ce genre d'examen constant et pour entendre les nombreux recours en appel, ou est-ce que nous laisserons les tribunaux en décider? Des mesures judiciaires accrues ne feront que créer une situation des plus embrouillées. Il ne faudra

involved, and you know how lengthy that process is. If it is a tax, it is a tax; if it is a fee, it is a fee, and I think it should be universal in its application and, if possible, adjusted to the means of the people.

**Mr. Cullen:** In those countries that have made a clear linkage between performance standards and user fees, like the United States, the United Kingdom and Australia, the agencies and departments meet the performance standard in almost every case.

When the bill was before the Finance Committee in the commons, we asked Treasury Board how many user fees would fit under its application, and I think the answer was about 10 or 12 last year, so I do not think this will create a huge workload.

When the members of Parliament have this information, they can decide amongst themselves whether there are sufficient grounds to pursue it further. The parliamentarians will not be doing a lot of this work. It will be the minister, in your example, who will be responsible for doing the comparisons and the analysis. If parliamentarians are happy with the explanation, so be it. If they are not happy, they have every right and a duty to pursue it further.

**Senator Gauthier:** I know this is irregular, but I have 40 questions. We have a good researcher. Would you mind if I sent you a copy of those questions, so we have the benefit of the answers before we go to a third reading?

**Mr. Cullen:** I would be happy to do that.

**The Deputy Chairman:** Send them to our clerk. That would be fine if you could do that for us.

[Translation]

**Senator Biron:** In what way does this bill guard against the danger of giving too much power or influence to users in regulatory matters at the expense of the public interest? In the event a regulatory body wanted to establish new cost procedures, what could users do to oppose cost increases? Would this procedure not adversely affect the public interest?

**Mr. Cullen:** In my opinion, government departments and agencies have a responsibility to provide information arising from the bill, to explain user fees and costs, as they compare with those of our competitors and to justify the introduction of such user fees.

[English]

These are valid questions. We have a situation where the users feel they have had no recourse whatsoever over many years. I think the bill brings more balance to that situation. I do not think it necessarily creates a bias in favour of the users. It creates more of a level playing field between these monopolies that are charging

toujours pas que 750 jours pour faire approuver une nouvelle drogue. Ce sera probablement plus long, parce que les tribunaux vont intervenir, et vous savez combien ce processus peut être long. Si c'est une taxe, c'est une taxe; si c'est un droit, c'est un droit, et je pense que son application devrait être universelle et, si possible, être fonction des moyens des gens.

**M. Cullen:** Dans les pays qui ont établi clairement les liens entre les normes de rendement et les frais d'utilisation, comme les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie, les organismes et ministères respectent presque toujours les normes de rendement.

Lorsque le projet de loi était à l'étude au Comité des finances, à la Chambre des communes, nous avons demandé au Conseil du Trésor combien de frais d'utilisation pourraient être visés par son application, et il me semble qu'on nous a répondu de 10 à 12 l'année dernière, alors je ne pense pas que cela puisse constituer une charge de travail énorme.

Avec cette information en main, les députés peuvent décider entre eux s'il est justifié d'approfondir la question. Ce ne sont pas les parlementaires qui feront le plus gros de ce travail. Ce sera le ministre, dans votre exemple, qui sera responsable des comparaisons et de l'analyse. Si les parlementaires sont satisfaits de l'explication, tant mieux. S'ils ne le sont pas, ils ont tout à fait le droit, et le devoir de creuser plus loin.

**Le sénateur Gauthier:** Je sais que ce n'est pas réglementaire, mais j'ai 40 questions. Nous avons un attaché de recherche efficace. Est-ce que je pourrais vous envoyer la liste de ces questions, pour que nous puissions avoir des réponses avant la troisième lecture?

**M. Cullen:** Avec grand plaisir.

**Le vice-président:** Envoyez-les à notre greffier. Ce serait apprécié que vous puissiez faire cela pour nous.

[Français]

**Le sénateur Biron:** En quoi le projet de loi donne-t-il une garantie contre le danger de donner trop de pouvoir ou d'influence aux utilisateurs par rapport à la procédure de réglementation au détriment de l'intérêt public? Dans le cas où un organisme de réglementation voudrait établir de nouvelles procédures impliquant un coût, de quelle façon les utilisateurs pourraient-ils s'opposer à l'augmentation des coûts? Cette procédure n'est-elle pas susceptible de nuire à l'intérêt public?

**M. Cullen:** À mon avis, les ministères et agences du gouvernement ont la responsabilité de fournir l'information découlant du projet de loi, d'expliquer les frais d'utilisation et les coûts en comparaison de la concurrence et de justifier la mise sur pied de ces frais d'utilisation.

[Traduction]

Ce sont des questions tout à fait pertinentes. Nous avons une situation où les utilisateurs trouvent qu'ils n'ont eu aucun recours, quel qu'il soit, pendant de nombreuses années. Je pense que le projet de loi rétablit un peu l'équilibre dans cette situation. Je ne pense pas qu'il crée nécessairement un avantage pour les



these fees, in many cases in the public interest, and the users who have no option. If you want to get a drug approved in Canada, you go to Health Canada. If it is a new chemical, you go through the same process.

These are like taxes. When they are being priced by monopolies, the users have a right to some input or recourse.

**The Deputy Chairman:** Thank you. We have run out of time.

This has been helpful, Mr. Cullen, and on behalf of the committee, I thank you for appearing today. The clerk of the committee will send that material to you.

I had some questions pending, so perhaps we could add them to the list: Have you considered the role of the Joint Committee on the Scrutiny of Regulations in terms of user fees? If so, what was the result of your investigation? We received a note from Treasury Board saying that they do not support your initiative. Have you analyzed the September 3 policy of Treasury Board? Could you tell us why you do not support their initiative? It would be helpful to the committee to have those answers. Treasury Board officials will appear before the committee to give testimony on the bill. Perhaps you could stay in touch with any new comments that arise.

**Mr. Cullen:** That would be fine.

**The Deputy Chairman:** The next witnesses are from the Canadian Nuclear Safety Commission.

**Ms. Linda Keen, President and Chief Executive Officer, Canadian Nuclear Safety Commission:** Good morning, Mr. Chairman and senators. My name is Linda Keen and I am President and Chief Executive Officer of the Canadian Nuclear Safety Commission. With me today are Ms. Irene Gendron, Senior Legal Counsel, and Ms. Kelly Gillis, Director General of Finance. Today I will provide you with the views of the CNSC on Bill C-212.

[Translation]

Before I proceed, allow me to explain briefly the context in which the CNSC operates and our cost recovery program.

[English]

We have recently revised our cost recovery and so we are a living example of the current cost-recovery program. The CNSC is an independent agency and quasi-judicial panel of the Government of Canada. We have a staff component of 500, mostly engineers and scientists. The CNSC is the only nuclear regulator in Canada and has no provincial counterparts.

utilisateurs. Il équilibre plutôt les règles du jeu entre ces monopoles qui perçoivent ces frais, bien souvent dans l'intérêt public, et les utilisateurs qui n'ont pas le choix. Si on veut faire approuver une drogue au Canada, il faut s'adresser à Santé Canada. Si c'est un nouveau produit chimique, il faut suivre le même processus.

Ce sont comme des taxes. Lorsque les prix sont fixés par des monopoles, les utilisateurs ont droit à certaines interventions ou certains recours.

**Le vice-président:** Merci. Il ne reste plus de temps.

Tout ceci a été instructif, monsieur Cullen, et au nom du comité, je vous remercie d'être venu aujourd'hui. Le greffier du comité vous enverra les documents.

J'ai certaines questions qui n'ont pas eu réponse, alors peut-être pourrions-nous les ajouter à la liste: avez-vous réfléchi au rôle du Comité mixte de l'examen du Règlement, en ce qui concerne les frais d'utilisation? Le cas échéant, quel a été la conclusion de vos recherches? Nous avons reçu une note du Conseil du Trésor disant qu'il n'appuie pas votre démarche. Avez-vous analysé la politique du 3 septembre du Conseil du Trésor? Pourriez-vous nous dire pourquoi vous n'appuyez pas leur démarche? Il serait utile au comité d'avoir ces réponses. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor comparaîtront devant le comité pour témoigner au sujet du projet de loi. Peut-être pourriez-vous garder le contact et nous faire part de tout nouveau commentaire que vous pourriez avoir à faire.

**M. Cullen:** Ce serait parfait.

**Le vice-président:** Les témoins suivants représentent la Commission canadienne de sûreté nucléaire.

**Mme Linda Keen, présidente et première dirigeante, Commission canadienne de sûreté nucléaire:** Bonjour, monsieur le président et sénateurs. Je m'appelle Linda Keen, je suis la présidente et première dirigeante de la Commission canadienne de sûreté nucléaire. Je suis accompagnée aujourd'hui de Mme Irene Gendron, avocate conseil, et de Mme Kelly Gillis, directrice générale des finances. Je compte vous exposer aujourd'hui les points de vue de la CCSN sur le projet de loi C-212.

[Français]

Avant de vous faire part de ces observations, j'aimerais vous expliquer brièvement le contexte propre à la CCSN et notre programme de recouvrement des coûts.

[Traduction]

Nous avons, tout dernièrement, révisé notre tarification, et donc nous sommes un exemple vivant de l'actuel programme de recouvrement des coûts. La CCSN est un organisme indépendant et une commission quasi-judiciaire du gouvernement du Canada. Nous avons un effectif de 500 employés, pour la plupart des ingénieurs et des scientifiques. La CCSN est l'unique organe de réglementation nucléaire au Canada, et n'a pas d'homologues dans les provinces.

*[Translation]*

The CNSC neither advocates nor opposes the nuclear industry but regulates it in the public's interest. It regulates virtually all activities related to the use of nuclear energy and nuclear substances in Canada, including nuclear power reactors, uranium mines, mills and refineries, and medical uses, among other things.

*[English]*

The CNSC derives its authority from the Nuclear Safety and Control Act, 2000. The CNSC regulates approximately 2,200 licensees, of which approximately 1,700 are charged fees. The CNSC estimates that it will collect approximately \$40 million in cost-recovery revenue for the year 2003-04, which is approximately 55 per cent of our total operating costs. At the end of the phase-in period, 2007-08, the CNSC estimates that its overall recovery rate will be 70 per cent. All fees go to the Consolidated Revenue Fund. The CNSC has recently completed a lengthy and consultative process in setting new cost-recovery fees. The fees have been updated to ensure that they are appropriate. The new fee regulations came into force in July 2003.

In developing its new cost-recovery program, the CNSC evaluated a number of alternative fee-setting methodologies used by other Canadian and international government regulatory agencies. It has taken into account the changes in the scope of its regulatory activities and has reviewed all of its activities subject to the cost recovery, based on Treasury Board guidelines. Our updated cost-recovery fee regulations were drafted in accordance with the Treasury Board Secretariat's 1997 cost-recovery and charging policy. However, they have been confirmed as meeting the new, revised external charging policy.

The process for setting new fees included the establishment of an advisory group that included representatives of all licensees subject to user fees. This group recently endorsed the CNSC's process as being comprehensive and fair. This group will continue to exist and provide the CNSC with input and guidance on the implementation of the revised fee regulations.

*[Translation]*

To ensure the appropriateness and fairness of the new fee structure, the CNSC has asked the office of the Auditor General to conduct an audit of the new fee structure. The CNSC has committed to sharing the results of this audit with licensees.

*[Français]*

La CCSN ne favorise pas ni ne s'oppose à l'industrie nucléaire. Elle réglemente plutôt celle-ci dans l'intérêt du public. La CCSN réglemente pratiquement toutes les activités relatives à l'utilisation de l'énergie et de la matière nucléaire du Canada, notamment les centrales nucléaires, les mines, les raffineries, les usines de concentration d'uranium et les appareils à des fins médicales qui existent dans les hôpitaux et les cliniques du Canada.

*[Traduction]*

Les pouvoirs de la CCSN lui sont dévolus par la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires de 2000. La CCSN réglemente environ 2 200 détenteurs de permis, dont environ 1 700 versent des droits. La CCSN prévoit des recettes d'environ 40 millions de dollars pour le recouvrement des coûts en 2003-2004, soit environ 55 p. 100 de nos coûts d'exploitation. À la fin de la période de mise en place progressive, soit en 2007-2008, la CCSN estime qu'elle pourra recouvrer environ 70 p. 100 de ses coûts. Tous les droits perçus sont versés dans le Trésor. La CCSN a, dernièrement, achevé un long processus de consultation pour déterminer la nouvelle tarification. Les tarifs ont été mis à jour en vue d'assurer leur pertinence. La nouvelle tarification est entrée en vigueur en juillet 2003.

Tandis qu'elle élaborait le nouveau programme de recouvrement des coûts, la CCSN a évalué plusieurs mécanismes de tarification qu'utilisent d'autres organes de réglementation du Canada et de l'étranger. Elle a tenu compte des changements survenus dans la portée de ses activités de réglementation et a fait un examen de toutes ses activités assujetties au recouvrement des coûts, à la lumière des lignes directrices du Conseil du Trésor. La mise à jour de la tarification s'est fait conformément à la politique de 1997 du Secrétariat du Conseil du Trésor relativement au recouvrement des coûts et à la tarification. Toutefois, il a été confirmé qu'elle respecte la nouvelle politique révisée sur les frais d'utilisation externe.

Le processus de détermination des nouveaux tarifs prévoyait notamment la création d'un groupe consultatif composé de représentants de tous les détenteurs de permis assujettis aux droits d'utilisation. Ce groupe a récemment avalisé le processus de la CCSN et l'a reconnu comme exhaustif et équitable. Ce groupe continuera d'exister et fournira à la CCSN des commentaires et un encadrement relativement à la mise en oeuvre du nouveau règlement en matière de tarification.

*[Français]*

Afin d'assurer que la nouvelle tarification soit juste et équilibrée, la CCSN a demandé au Bureau du vérificateur général du Canada de vérifier le nouveau paiement des droits. La CCSN s'est engagée à transmettre le résultat de cette vérification aux titulaires de permis.



*[English]*

Our cost-recovery fees reflect the time and effort expended by the CNSC on regulating licensees in the nuclear industry. Who our client is, is not straightforward, as Bill C-212 would presume. Our client is not the licensee but the Canadian public.

I will speak now to our views on Bill C-212. The underlying objectives of Bill C-212 — improving accountability, transparency and service delivery — are ones that the commission can readily support. However, there are a number of provisions in the bill that would have significant impact on the independence and effectiveness of CNSC as Canada's nuclear regulator. For example, the bill calls for an independent dispute-resolution process to address complaints or grievances submitted by so-called "clients," who for us are not clients, regarding user fees or charges. An immediate issue related to this provision is that the CNSC's relationship with licensees is not one of service provider and client. The bottom line is that our one and only client is the Canadian public.

Of much more significance is that this requirement would undermine the role of CNSC as an independent regulator. The independent dispute-resolution process in Bill C-212 would give another body outside the CNSC the ability and responsibility to make a final decision on the regulatory mandate of the CNSC and on how much regulatory effort is appropriate in a given case. This is not the job of anyone but the CNSC. Regulation of the nuclear industry requires highly specialized expertise that the CNSC goes to great lengths to acquire and retain. If the proposed dispute-resolution mechanism were to proceed, the CNSC would not be able to assure the Canadian public that the safety of nuclear facilities would be maintained to established standards. In essence, the dispute-resolution mechanism would control the level of effort and the quality of oversight.

A key consideration is whether this dispute-resolution mechanism would accept the accountability to the Canadian public for reducing or changing the oversight of their safety.

Bill C-212 calls for the establishment of standards to measure the performance of the regulating authority, and as Mr. Cullen has stated, these would be comparable to Canada's major trading partners and strictly based on efficiency — doing things fast rather than right.

*[Translation]*

The CNSC does recognize that standards of effectiveness and efficiency in managing the regulator/licensee relationship are a reasonable expectation, and we are developing such standards

*[Traduction]*

Notre mécanisme de recouvrement des coûts reflète le temps et l'effort qu'a consacrés la CCSN à la réglementation des détenteurs de permis de l'industrie nucléaire. L'identité de notre client n'est pas si évidente que le projet de loi C-212 le laisse entendre. Notre client n'est pas le détenteur de permis, mais bien le public canadien.

Je vais maintenant exposer nos points de vue sur le projet de loi C-212. Les objectifs sous-jacents du projet de loi C-212 — améliorer l'imputabilité, la transparence et la prestation des services — sont des objectifs que la Commission peut appuyer sans réserve. Toutefois, plusieurs des dispositions du projet de loi peuvent avoir une forte incidence sur l'indépendance et l'efficacité de la CCSN en tant qu'organe de réglementation nucléaire du Canada. Par exemple, le projet de loi exige un mécanisme indépendant de règlement des différends pour traiter les plaintes ou les griefs de ceux qu'on appelle les «clients», qui ne sont pas des clients à nos yeux, relativement aux frais d'utilisation ou aux tarifs. Le problème le plus immédiat que pose cette disposition est que la relation qu'entretient la CCSN avec les détenteurs de permis n'est pas une relation de fournisseur de services à client. En fin de compte, notre seul et unique client, c'est le public canadien.

Plus important encore, cette exigence saperait le rôle de la CCSN en tant qu'organe de réglementation. Le mécanisme indépendant de règlement des différends que veut le projet de loi C-212 donnerait à un autre organe externe à la CCSN le pouvoir et la responsabilité de prendre la décision finale sur le mandat de réglementation de la CCSN et sur l'ampleur de l'effort de réglementation qui est pertinent dans un cas particulier. Cette décision n'appartient à nul autre qu'à la CCSN. La réglementation de l'industrie nucléaire exige une expertise hautement spécialisée que la CCSN se donne beaucoup de mal à acquérir et à conserver. Si le mécanisme proposé de règlement des différends devait être mis en place, la CCSN ne pourrait être en mesure de garantir au public canadien le maintien, selon les normes établies, de la sûreté des installations nucléaires. En fait, ce mécanisme de règlement des différends déterminerait le degré d'effort et la qualité de la surveillance.

Un élément clé est de savoir si le mécanisme de règlement des différends assumerait la responsabilité, devant le public canadien, pour la réduction ou la modification des normes d'assurance de leur sécurité.

Le projet de loi C-212 demande l'établissement de normes pour mesurer le rendement de leur organe de réglementation, et comme l'a dit M. Cullen, ces normes seraient comparables à celles qui sont imposées aux principaux partenaires commerciaux du Canada et strictement fondées sur l'efficacité — en mettant plus l'accent sur la rapidité que sur l'efficacité.

*[Français]*

La Commission canadienne de sûreté nucléaire reconnaît que les normes d'efficacité de la gestion des relations entre organismes de réglementation et titulaires de permis représentent une attente

and a set of performance measures as part of on-going improvement initiatives.

[English]

The particular requirement in Bill C-212 is to establish standards comparable to Canada's major trading partners. This would constrain our role as a health and safety regulator. The strategic vision of the CNSC is to become the best nuclear regulator, not to reach the denominator, which could be lower, that other organizations in the world attain. This is problematic because it lacks clarity. For example, would each regulating authority have to measure itself against all other agencies or authorities in various countries, or just authorities with like mandates? This lack of clarity would cause legal uncertainty. An inconsistency in the application of the bill would not be in anyone's best interests. The CNSC does work closely with regulators of other countries, including on the development of international standards.

The bill also requires that the minister table a proposal in the House of Commons to explain the subject of the user fee, the reasons for any changes and the performance standards to be used, and provide estimates of the amount of fees to be collected for the first three years. If the Minister of Natural Resources were to be considered as CNSC's minister under Bill C-212, that would pose further problems for our independence as a regulator. The CNSC reports to Parliament through this minister, but not to this minister, and we retain our independence as a regulator.

It would be difficult to require the minister to provide justification for fees set by the CNSC. The bill calls for mandatory reduction of fees when the regulating authority does not meet the established performance standards by a percentage greater than 10 per cent. The user fees would be reduced by a percentage equivalent to the unachieved performance, to a maximum of 50 per cent.

This clause would also cause difficulty for an organization such as the CNSC, where performance standards cannot, for reasons of health and safety, be measured in purely numeric terms. The bill does not specify the mechanism to be employed to reduce the user fees and leaves open the question of who determines whether the performance standard has been met or not.

I have raised today the main substantive concerns of the CNSC with this bill. In addition to those substantive comments, analysis of the bill shows numerous drafting inconsistencies and errors that lead to legally uncertain and inconsistent application. We would be pleased to outline these to you in writing. I have not

raisonnable. Nous élaborons actuellement de telles normes de même qu'une série d'évaluations de rendement dans le cadre des initiatives d'amélioration courante.

[Traduction]

Le projet de loi C-212 exige particulièrement l'établissement de normes comparables à celles des principaux partenaires commerciaux du Canada. Ceci limiterait notre rôle en tant qu'organe de réglementation de la santé et de la sécurité. La vision stratégique de la CCSN est de devenir le meilleur organe de réglementation nucléaire qui soit, et non pas d'atteindre le dénominateur commun à d'autres organisations du monde, qui pourrait être inférieur. C'est problématique, à cause du manque de clarté. Par exemple, est-ce que chaque organe de réglementation devrait se mesurer à l'étalon des autres organismes ou organes de divers pays, ou seulement à celui des organes dont le mandat est similaire au sien? Ce manque de clarté pourrait être source d'incertitude juridique. Un manque de cohésion dans l'application du projet de loi ne serait certainement de l'intérêt de personne. La CCSN travaille en étroite collaboration avec les organismes de réglementation d'autres pays, notamment pour l'élaboration de normes internationales.

Le projet de loi exige aussi que le ministre présente une proposition à la Chambre des communes pour expliquer la question des frais d'utilisation, les raisons de tout changement et les normes de rendement à appliquer, et fournisse des estimations du montant des droits qui seront perçus pendant les trois premières années. Si le ministre des Ressources naturelles devait être considéré comme le ministre de la CCSN en vertu du projet de loi C-212, cela poserait d'autres problèmes pour notre indépendance en tant qu'organe de réglementation. La CCSN relève du Parlement par le truchement de son ministre, mais non pas de ce ministre-là, et ainsi nous préservons notre indépendance en tant qu'organe de réglementation.

Il serait difficile d'exiger du ministre qu'il justifie la tarification de la CCSN. Le projet de loi propose la réduction obligatoire des frais lorsqu'il y a plus de 10 p. 100 d'écart entre le rendement de l'organe de réglementation et les normes établies. Les frais d'utilisation seraient réduits d'un pourcentage équivalent à celui de l'écart de rendement, jusqu'à concurrence de 50 p. 100.

Cette clause serait aussi source de difficulté pour une organisation comme la CCSN, dont le rendement ne peut, pour des raisons de santé et de sécurité, être mesuré en termes purement numériques. Le projet de loi ne spécifie pas les mécanismes qui seraient employés pour réduire les frais d'utilisation et laisse ouverte la question de savoir qui détermine si la norme de rendement a été respectée ou non.

Je vous ai exposé aujourd'hui les principales préoccupations de la CCSN relativement à ce projet de loi. Outre ces observations de fond, l'analyse du projet de loi a fait ressortir plusieurs incohérences et erreurs dans le libellé, qui peuvent être source d'incertitude juridique et de manque de cohésion dans son



focused on how the provisions of the bill relate to existing government policy. Treasury Board will be appearing before you to discuss that.

In conclusion, honourable senators, the CNSC appreciates the opportunity to speak today on what we consider an important issue. I would like to restate that under Canada's nuclear regulatory regime, licensees who operate in a safe manner lower the cost of regulation and reduce their regulatory burden. There is an onus on licensees to pursue a culture of safety that generates the trust of both the regulator and the public.

I hope I have demonstrated that the CNSC does not operate in a vacuum. While our client is the Canadian public, we respect the operational realities of our licensees and have made attempts, through our process, to reconcile these in an open and transparent manner. However, Bill C-212 would have numerous deleterious effects on CNSC as a regulator and quasi-judicial tribunal. If the bill were to proceed in its current form, the effectiveness of the CNSC would be significantly affected and our independence would be undermined. This would result in a significant risk that the CNSC would not be able to deliver on its mandate related to the health, safety and security of Canadians as it pertains to nuclear energy and substances.

It appears that the bill was drafted solely with commercial application in mind and health and safety regulations have not been considered. As the CNSC regulates for health and safety, the key requirements of this bill are not appropriate to the CNSC. Smart regulation under the Nuclear Safety and Control Act must serve the public good and maintain trust in the regulator.

Thank you very much, Mr. Chairman, and we would welcome your questions.

**The Deputy Chairman:** I appreciate your offer to provide answers in writing to anything we are not able to handle here during the question period.

**Senator Comeau:** Did you say that the CNSC reports to Parliament through the minister, but does not report to the minister?

**Ms. Keen:** Yes. If I may, Mr. Chair, I will add a couple of words to this. What this means in a practical sense is that the minister is responsible for tabling our reports in Parliament, including the annual report that we have provided to you today. He is responsible for forwarding the regulations, including the cost-recovery fee regulations recently passed, through Parliament and to parliamentary committees. However, when it comes to the day-to-day regulation of the industry, the Nuclear Safety and Control Act has entrusted to this quasi-judicial, independent tribunal the responsibility to set standards and regulations, to

application. Nous vous les indiquerons volontiers par écrit. Je n'ai pas insisté sur le rapport des dispositions du projet de loi avec les politiques actuelles du gouvernement. Le Conseil du Trésor venira en témoigner devant vous.

Pour terminer, honorables sénateurs, la CCSN apprécie l'occasion qui lui est donnée de parler aujourd'hui de ce que nous considérons comme une question importante. J'aimerais réitérer le fait qu'en vertu du régime de réglementation nucléaire du Canada, les détenteurs de permis qui fonctionnent de manière sécuritaire réduisent les coûts de la réglementation et de leur fardeau réglementaire. C'est aux détenteurs de permis qu'il incombe d'appliquer une culture de sûreté qui inspire confiance, tant celle de l'organe de réglementation que du public.

J'espère avoir démontré que la CCSN ne fonctionne pas en vase clos. Tandis que notre client est le public canadien, nous sommes conscients des réalités opérationnelles des détenteurs de permis et nous nous sommes efforcés, par notre mécanisme, de concilier ces réalités de manière ouverte et transparente. Cependant, le projet de loi C-212 aurait de nombreux effets délétères sur la CCSN en tant qu'organe de réglementation et que tribunal quasi judiciaire. L'adoption du projet de loi sous sa forme actuelle aurait de fortes répercussions sur l'efficacité de la CCSN et son indépendance serait sapée. Ceci ferait courir à la CCSN un risque énorme de ne plus être en mesure de s'acquitter de son mandat relativement à la santé et à la sécurité des Canadiens, en ce qui concerne l'énergie et les substances nucléaires.

On dirait que le projet de loi a été rédigé uniquement dans un esprit d'application commerciale, sans considération pour les règlements sur la santé et la sécurité. Comme la CCSN réglemente la santé et la sécurité, les principales exigences de ce projet de loi ne conviennent pas à la CCSN. La réglementation intelligente, en vertu de la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaire doit servir l'intérêt public et favoriser le maintien de la confiance dans l'organe de réglementation.

Merci beaucoup, monsieur le président. Nous répondrons avec plaisir à vos questions.

**Le vice-président:** J'apprécie votre offre de fournir des réponses par écrit à tout ce que nous ne pourrions pas régler ici pendant la période de questions.

**Le sénateur Comeau:** Avez-vous bien dit que la CCSN relève du Parlement, par le truchement du ministre, mais qu'elle ne relève pas du ministre?

**Mme Keen:** Oui. Si vous permettez, monsieur le président, j'ajouterai quelques précisions. Cela veut dire, en pratique, que c'est le ministre qui doit présenter nos rapports au Parlement, y compris le rapport annuel que nous vous avons remis aujourd'hui. Il est responsable de transmettre les règlements, y compris le règlement sur le mécanisme recouvrement des coûts qui vient d'être adopté, au Parlement et aux comités parlementaires. Cependant, en ce qui concerne la réglementation des activités courantes de l'industrie, la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaire a assigné à un tribunal quasi-judiciaire indépendant la

issue licences and to ensure that the Canadian licensees meet the standards. The minister has no part to play in that process.

**Senator Comeau:** That statement almost suggests to me that you should be quite supportive of Bill C-212, because if you had to justify what you are doing before a House of Commons committee, it would give you the opportunity to report to a body that is beholden ultimately to the client, which is the Canadian public. Given that the minister has no power over your semi-judicial body, you might want to have confirmation from a House of Commons committee that this is a good fee or not a good fee. I am playing devil's advocate, but I would think you would welcome that kind of public scrutiny of what you do.

**Ms. Keen:** The question is extremely important because the CNSC was set up under a requirement for openness and transparency, and the quasi-judicial administrative tribunal provides that openness and transparency required by the Canadian public for this important industry. The Parliament does have an opportunity, through the act, to set the parameters under which the tribunal and the commission work. It is an international standard for nuclear regulators that they must perform independently from the daily scrutiny that could be offered by politicians and parliamentarians, so in fact, it would do the opposite.

The fact that we would have to report on the way in which the commission acts to parliamentarians or to the minister would be the same thing for us. It would reduce the independence of the tribunal, which has been entrusted by law to make those decisions in an open, transparent, but independent fashion, away from scrutiny. We report to the public and to the House on the way in which we work through our annual report.

Through this committee of licensees, which meets quarterly, we continually justify how the fees are put in place. Licensees have an opportunity to view their fees and how they are set via the Web. Their fees are based on the real daily effort of the commission.

**Ms. Irene Gendron, Senior Legal Counsel, Canadian Nuclear Safety Commission:** I have one comment on the way that the bill is drafted. The minister would have to justify the fees and report the figures to the committee. That is awkward for a tribunal, from an independence point of view, when the minister does not have that kind of role as a legislator.

**Senator Comeau:** I will have to wrap my mind around this again and review the legislative authority of the CNSC.

You talked about serving the clients of the CNSC rather than the licensees. I wonder then if other departments face this kind of thinking as they set policies. The Department of Fisheries and Oceans immediately comes to mind because it is a parallel to the

responsabilité d'établir les normes et les règlements, de délivrer des permis et de veiller à ce que les détenteurs de permis canadiens observent les normes. Le ministre n'a aucune part dans ce processus.

**Le sénateur Comeau:** Ce que vous dites me porte presque à penser que vous devriez être plutôt favorable au projet de loi C-212, parce que si vous deviez justifier ce que vous faites devant un comité de la Chambre des communes, cela vous donnerait l'occasion de rendre compte de vos activités à un organe qui doit rendre compte, en bout de ligne, au client, soit au public canadien. Puisque le ministre n'a aucun pouvoir sur votre organe quasi-judiciaire, peut-être voudriez-vous avoir la confirmation d'un comité de la Chambre des communes que c'est un bon ou un mauvais mécanisme de tarification. Je me fais l'avocat du diable, ici, mais il me semble que vous devriez plutôt bien accueillir cette espèce d'examen public de vos activités.

**Mme Keen:** La question est extrêmement importante, parce que la CCSN a été créée en vertu d'une exigence d'ouverture et de transparence, et le tribunal administratif quasi-judiciaire fournit cette ouverture et cette transparence qu'exige le public canadien de cette importante industrie. Le Parlement a déjà la possibilité, par l'entremise de la loi, d'établir les paramètres du fonctionnement du tribunal et de la Commission. La norme internationale qui s'applique aux organes de réglementation nucléaire veut qu'ils puissent agir de façon indépendante et sans la surveillance continue de leurs activités courantes que pourraient exercer les politiciens et les parlementaires, donc, en fait, ce serait tout le contraire.

Le fait qu'il nous faudrait rendre compte aux parlementaires ou au ministre de la manière dont agit la Commission reviendrait au même pour nous. Cela saperait l'indépendance du tribunal, qui a été chargé, par la loi, de prendre ces décisions de manière ouverte et transparente, mais toutefois indépendante, sans faire l'objet d'une surveillance minutieuse. Nous rendons compte au public et à la Chambre de la manière dont nous fonctionnons dans notre rapport annuel.

Par le truchement d'un comité de détenteurs de permis qui se réunit une fois par trimestre, nous justifions continuellement notre tarification. Les détenteurs de permis ont la possibilité d'examiner, au moyen du Web, le barème et la manière dont il est établi. Les frais qu'ils paient sont fonction de l'effort quotidien réel de la Commission.

**Mme Irene Gendron, avocate-conseil, Commission canadienne de sûreté nucléaire:** J'ai un commentaire à faire sur le libellé du projet de loi. Le ministre devrait justifier les frais et faire rapport des chiffres au comité. C'est difficile pour un tribunal, du point de vue de l'indépendance, lorsque le ministre n'assume pas ce genre de rôle en tant que législateur.

**Le sénateur Comeau:** Il va falloir que j'y réfléchisse encore et que j'examine la question de la compétence législative de la CCSN.

Vous avez parlé de servir les clients de la CCSN plutôt que les détenteurs de permis. Je me demande si d'autres ministères doivent composer avec ce genre de mentalité lorsqu'ils formulent les politiques. Je pense tout de suite au ministère des Pêches et des



CNSC in that respect. For example, in New Zealand the fishery has been almost completely privatized. Fishers control the science, the quotas, et cetera so that New Zealanders have no say in those elements. The excuse for that is "user pay, user say." As Canada progresses toward a privatized fishery, could we face the same kind of situation, whereby a small segment of society, the fishers, decide on the quotas because they pay the fees. Have you looked at other parallels?

**Ms. Keen:** Mr. Chairman, although my background is in agriculture and natural resources, I will confine my comments today to my role as the President of the CNSC. I do not think it would be appropriate for me to comment on other parts of the economy. I would say that other parallels could be drawn throughout the federal government in terms of responsibility for health and safety. Certain other departments, although less so than independent tribunals, are set up to ensure the health and safety of Canadians.

**Senator Comeau:** And to ensure the protection of renewable resources.

**Ms. Keen:** I was just going to add that we do not have any responsibility for any of the economics of the industry. We are not required to be either for or against. That clarity of purpose allows Canadians to have trust in the regulator as not having any commercial interests. Bill C-212 would have an effect on other regulators, but the CNSC is quite unique in its quasi-judicial responsibility for health and safety only. The impact of Bill C-212 came to our attention immediately, and that is why we are honoured to appear before the committee today.

**The Deputy Chairman:** We appreciate you taking the initiative. Is the Atomic Energy Board a predecessor to the CNSC?

**Ms. Keen:** Yes. When the Nuclear Safety Control Act was enacted, the new name of the commission, the Canadian Nuclear Safety Commission, was put in place. It also prevented some mix-ups that had occurred between AECL and the CNSC.

[Translation]

**Senator Gauthier:** I am not as well versed as I would like to be in this matter, but I have participated in similar discussions in the past. I take it from your answer to Senator Comeau's question that you are not a senior government official, but rather someone who works for a quasi-judicial tribunal.

You perform certain duties and are accountable to Parliament through a minister who presents the CNSC's annual report. Five senior parliamentary officers may table their annual report to Parliament, but you cannot do this on your own.

Océans, parce qu'il est parallèle à la CCSN à cet égard. Par exemple, en Nouvelle-Zélande, les pêches sont maintenant presque entièrement privatisées. Les pêcheurs ont le contrôle de l'aspect scientifique, des quotas, etc., et les Néo-zélandais n'ont donc aucun moyen d'intervention sur ces aspects. L'excuse à cela est l'habituel «c'est l'utilisateur qui paye, c'est l'utilisateur qui décide». Alors que le Canada approche de la privatisation des pêches, pourrions-nous être confrontés au même genre de situation, où un petit segment de la société, les pêcheurs, décident des quotas parce que ce sont eux qui payent les droits? Avez-vous étudié d'autres parallèles?

**Mme Keen:** Monsieur le président, bien que mon expérience soit en agriculture et en ressources naturelles, je confinerai mes commentaires aujourd'hui à mon rôle de présidente de la CCSN. Je ne pense pas approprié de commenter d'autres aspects de l'économie. Je dirai que d'autres parallèles pourraient être faits partout au gouvernement fédéral, en ce qui concerne la responsabilité en matière de santé et de sécurité. Certains autres ministères, dans une moindre mesure, cependant, que les tribunaux indépendants, sont créés pour veiller sur la santé et la sécurité des Canadiens.

**Le sénateur Comeau:** Et pour assurer la protection des ressources renouvelables.

**Mme Keen:** J'allais seulement ajouter que nous n'avons pas la moindre responsabilité à l'égard de l'aspect économique de l'industrie. Nous n'avons pas à être pour ou contre. Cette clarté de l'objectif permet aux Canadiens d'avoir confiance dans l'organe de réglementation puisqu'il n'a pas le moindre intérêt commercial. Le projet de loi C-212 aurait un effet sur les autres organes de réglementation, mais la CCSN est tout à fait unique, avec sa responsabilité quasi judiciaire à l'égard, uniquement, de la santé et de la sécurité. L'incidence du projet de loi C-212 nous a sauté aux yeux, et c'est pourquoi nous avons l'honneur d'être devant votre comité aujourd'hui.

**Le vice-président:** Nous apprécions que vous ayez pris cette initiative. Est-ce que Énergie atomique du Canada est un prédécesseur de la CCSN?

**Mme Keen:** Oui. Lorsque la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires a été promulguée, la commission a été rebaptisée du nom de Commission canadienne de la sûreté nucléaire. Cela prévenait aussi les risques de confusion qu'il y avait déjà eu entre l'EAEL et la CCSN.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Je ne suis pas familier autant que je le voudrais avec votre dossier, mais j'ai déjà participé à des discussions semblables. J'ai bien compris la question du sénateur Comeau, à savoir que vous n'êtes pas un haut fonctionnaire du Parlement, mais bien plutôt de ce que l'on appelle un tribunal quasi constitutionnel.

Vous avez des fonctions et devez répondre au Parlement par l'entremise d'un ministre qui est le messager de votre rapport annuel. C'est lui qui le dépose et non pas vous. Cinq hauts fonctionnaires au Parlement peuvent déposer leur rapport annuel au Parlement, mais vous ne pouvez pas le faire toute seule.

**Ms. Keen:** That is correct.

**Senator Gauthier:** I believe you also stated that all user fees collected by the CNSC go directly into the Consolidated Revenue Fund.

**Ms. Keen:** Yes.

**Senator Gauthier:** Therefore, you have no vested interest in raising fees since the money does not go directly into the CNSC's coffers. Correct?

**Ms. Keen:** I don't disagree with you at all. This is one way for the CNSC to maintain its independence. Like all other government agencies, it submits a budget for approval every year. This approach is one way for the CNSC and for its licensees to maintain their independence. Licensees have a very clear idea of the fees charges and of the documents used to set licensee fees.

**Senator Gauthier:** Earlier, you told us that you had asked the Auditor General to conduct an audit of the new fee structure. Did I understand you correctly?

**Ms. Keen:** Yes, you did.

**Senator Gauthier:** Why are you doing this?

**Ms. Keen:** It would give us some added assurance that our cost-recovery formula and system are effective in terms of answering licensee inquiries. I can appreciate the need for licensees to understand the nature of the new fees structure. This is one way for us to ensure that the process is transparent for them.

**Senator Gauthier:** I understand accounting and transparency issues and Mr. Cullen's bill. He is seeking to enhance parliamentary oversight. On page 26 of your 2002-2003 annual report, the following is noted:

The CNSC also made considerable progress towards introducing new cost recovery fees regulations this year. The new fees regulations will enable the CNSC to update fees annually in line with changes in activity levels and costs [...]

Will this report be available in March of 2004?

**Ms. Keen:** Yes. Ms. Gillis was in charge of the cost recovery program in June of this year.

[English]

**Ms. Kelly Gillis, Director General, Finance, Canadian Nuclear Safety Commission:** This year we passed our cost-recovery fees regulations and published all of our costs in line with our budget. We opened our books to our licensees so that they are able to see the exact undertakings of our work and its cost. We will provide that information annually to licensees so that there will be no discrepancy and no hidden costs. Our books will be open.

**Mme Keen:** Non.

**Le sénateur Gauthier:** Si j'ai bien compris, vous nous avez dit que tous les frais d'utilisation perçus par votre organisme vont directement dans le fonds consolidé des revenus.

**Mme Keen:** Oui.

**Le sénateur Gauthier:** Vous n'avez donc aucun intérêt à augmenter les frais si cela ne va pas dans votre poche, mais plutôt dans la poche du voisin. Est-ce que je me trompe?

**Mme Keen:** Non, je suis complètement d'accord avec vous. C'est en fait une façon de préserver l'indépendance de notre commission. La Commission doit demander un budget chaque année, comme toutes les autres commissions du gouvernement. C'est simplement une façon de préserver l'indépendance de la Commission et les titulaires de permis. Pour les titulaires de permis, les frais et les documents utilisés pour déterminer les frais des titulaires de permis sont très clairs.

**Le sénateur Gauthier:** Vous nous avez dit tantôt que vous aviez invité la vérificatrice générale à faire une révision de vos frais. J'ai bien lu?

**Mme Keen:** Oui, c'est exact, c'est clair.

**Le sénateur Gauthier:** Pourquoi le faites-vous?

**Mme Keen:** Parce que c'est une autre façon de s'assurer que notre formulaire et notre système de recouvrement des coûts sont efficaces concernant les demandes des titulaires de permis. Je comprends très bien les besoins des titulaires de permis qui désirent connaître la nature des nouveaux coûts. Pour nous, c'est une façon d'être très transparent envers les titulaires de permis.

**Le sénateur Gauthier:** Je comprends la reddition des comptes, la transparence et le projet de loi de M. Cullen. Il veut augmenter l'implication parlementaire. Dans votre rapport annuel de 2002-2003 que je viens de recevoir, à la page 29, vous nous dites que:

La CCSN a considérablement progressé vers l'instauration du nouveau règlement sur les droits pour le recouvrement des coûts de la Commission canadienne de sûreté nucléaire. Le nouveau règlement permettra à la CCSN d'actualiser ses droits, une fois par an, en fonction des changements survenus dans les coûts d'activité [...]

Ce rapport sera-t-il disponible en mars 2004?

**Mme Keen:** Oui, en juin de cette année, Mme Gillis était chargée du projet de recouvrement des coûts.

[Traduction]

**Mme Kelly Gillis, directrice générale, Finances, Commission canadienne de sûreté nucléaire:** Cette année, nous avons adopté notre mécanisme de tarification aux fins de recouvrement des coûts et nous avons publié tous nos coûts, conformément à notre budget. Nous avons ouvert nos livres aux détenteurs de permis, pour qu'ils puissent voir l'objet exact de nos travaux et leurs coûts. Nous fournirons cette information tous les ans aux détenteurs de permis, et ainsi il n'y aura ni différence, ni coût caché. Nos livres seront ouverts.



[Translation]

**Senator Gauthier:** In short, are you in favour of, or opposed to, Bill C-212? If I understand correctly, you oppose the bill?

**Ms. Keen:** We are opposed to the bill as it is presently worded. I understand Mr. Cullen's position very well because transparency is also important to the CNSC.

[English]

**The Deputy Chairman:** Since our time is up, I would like to thank you all very much for being here. As I understood the primary thrust of your presentation, you are a little different from much of what was contemplated in the bill, from the way Mr. Cullen was speaking. User fees are such a large part of your operating revenue — 55 per cent going to 70 per cent — that it might put you in a different situation from that contemplated in Bill C-212.

In any event, you offered to send us a letter if you wish to raise any other items or other points. You heard Mr. Cullen, and all of our proceedings will be available during these hearings. You may see points that you think you could be helpful in commenting on — specifically, whether there could be some changes to Bill C-212 that would make it possible for you to work within that regime, or whether your independence would be so compromised that the only solution would be for you to be excluded. If you could comment on that, that would be very helpful.

Thank you for your initiative in being here, and for your presentation today.

The committee adjourned.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** En bref, êtes-vous pour ou contre le projet de loi C-212? Si j'ai bien compris, vous êtes contre le projet de loi C-212?

**Mme Keen:** Nous nous opposons à la loi dans sa forme actuelle. Je comprends très bien la philosophie de M. Cullen parce que pour la Commission, la transparence est également importante.

[Traduction]

**Le vice-président:** puisqu'il ne nous reste plus de temps, je tiens à tous vous remercier infiniment d'être venus. À ce que j'ai compris du thème principal de votre exposé, votre situation est quelque peu différente d'une grande partie de ce qui est envisagé dans le projet de loi, d'après ce que disait M. Cullen. Les frais d'utilisation forment une si large part de vos recettes d'exploitation — 55 p. 100, et bientôt 70 p. 100 — que cela pourrait vous mettre dans une situation tout autre que celle que vise le projet de loi C-212.

Quoi qu'il en soit, vous avez offert de nous envoyer une lettre, si vous souhaitez soulever d'autres éléments ou d'autres questions. Vous avez entendu M. Cullen, et le texte de toutes nos délibérations sera disponible pendant ces audiences. Vous pourriez relever des éléments qu'il serait utile, selon vous, de commenter — particulièrement, s'il pourrait y avoir des modifications au projet de loi C-212 qui vous permettraient de fonctionner dans ce contexte, ou si votre indépendance serait tellement compromise que la seule solution serait de vous en exclure. Il serait bon que vous puissiez commenter cela.

Merci d'avoir pris l'initiative de venir nous rencontrer, et merci pour votre exposé aujourd'hui.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

*Sponsor of the Bill:*

Mr. Roy Cullen, M.P., Etobicoke North.

*From the Canadian Nuclear Safety Commission:*

Ms. Linda Keen, President and Chief Executive Officer;

Ms. Irene Gendron, Senior Legal Counsel;

Ms. Kelly Gillis, Director General, Finance.

#### TÉMOINS

*Parrain du projet de loi:*

M. Roy Cullen, député, Etobicoke-Nord.

*De la Commission canadienne de sûreté nucléaire:*

Mme Linda Keen, présidente et première dirigeante;

Mme Irene Gendron, avocate-conseil;

Mme Kelly Gillis, directrice générale, Finances.





13  
114

Document  
Produit



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chair:*

The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

---

*Président:*

L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

---

Tuesday, November 4, 2003

---

---

Le mardi 4 novembre 2003

---

Issue No. 18

Fascicule n° 18

**Second meeting on:**

Bill C-212, An Act respecting user fees

---

**Deuxième réunion concernant:**

Le projet de loi C-212, Loi concernant les frais d'utilisation

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Biron	Furey
* Carstairs, P.C.	Gauthier
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Comeau	(or Kinsella)
Doody	Oliver
Ferretti Barth	Ringuette
Finnerty	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-président:* L'honorable Joseph A. Day

et

Les honorables sénateurs:

Biron	Furey
* Carstairs, c.p.	Gauthier
(ou Robichaud, c.p..)	* Lynch-Staunton
Comeau	(ou Kinsella)
Doody	Oliver
Ferretti Barth	Ringuette
Finnerty	

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, November 4, 2003  
(29)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:30 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Comeau, Day, Doody, Finnerty, Gauthier, Oliver, Ringuette (7).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on October 22, 2003 the committee continued its examination of Bill C-212, An Act respecting user fees.

**WITNESSES:**

*From the Treasury Board of Canada, Secretariat:*

Mr. John Morgan, Executive Director, Financial Management and Accounting Policy Directorate, Comptrollership Branch;

Ms. Suzanne Shirreff, Senior Director, Cost Recovery Policy Division;

Ms. Mylène Bouzigon, Senior General Counsel, Legal Services Branch.

*From the Business Coalition on Cost Recovery:*

Mr. Jay Myers, Co-Chair (Canadian Manufacturers and Exporters);

Ms. Jean Szkotnicki, Co-Chair (Canadian Animal Health Institute);

Mr. John Stewart, General Manager and Senior Vice-President, Purdue Pharma.

Mr. Morgan and Ms. Bouzigon made an opening statement and with Ms. Shirreff answered questions from members of the committee.

Mr. Myers, Ms. Szkotnicki and Mr. Stewart made an opening statement and answered questions from members of the committee.

It was moved by the Honourable Senator Ringuette that the Chair report Bill C-212 without amendment to the Senate today.

After debate the Deputy Chairman stated that he would not put the motion to a vote since notice had not been given that the committee would proceed with clause-by-clause study of the bill at the present meeting. Furthermore, some members of the committee had left the meeting to attend other parliamentary business on the understanding that the committee would not proceed with clause-by-clause this day.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 4 novembre 2003  
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Comeau, Day, Doody, Finnerty, Gauthier, Oliver et Ringuette (7).

*Est présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 22 octobre 2003, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-212, Loi concernant les frais d'utilisation.

**TÉMOINS:**

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:*

M. John Morgan, directeur exécutif, Division de la politique de gestion financière et de comptabilité;

Mme Suzanne Shirreff, directrice principale, Division de la politique du recouvrement des coûts;

Mme Mylène Bouzigon, avocate générale principale, Direction des services juridiques.

*De la Coalition des entreprises sur le recouvrement des coûts:*

M. Jay Myers, coprésident (Manufacturiers et exportateurs du Canada);

Mme Jean Szkotnicki, coprésidente (Institut canadien de la santé animale);

M. John Stewart, directeur général et premier vice-président, Purdue Pharma.

M. Morgan et Mme Bouzigon font une déclaration et, avec Mme Shirreff, répondent aux questions des membres du comité.

M. Myers, Mme Szkotnicki et M. Stewart font une déclaration et répondent aux questions des membres du comité.

Il est proposé par l'honorable sénateur Ringuette que le président présente le projet de loi C-212 sans modification au Sénat aujourd'hui.

Après discussion, le vice-président déclare qu'il ne peut mettre la motion aux voix étant donné qu'aucun préavis n'avait été donné que le comité procéderait à l'étude article par article du projet de loi à la présente réunion. De plus, certains membres du comité ont quitté la réunion pour s'acquitter d'autres obligations parlementaires, convaincus que le comité ne procéderait pas aujourd'hui à l'étude article par article.

At 11:15 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 11 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 4, 2003

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-212, respecting user fees, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joseph A. Day** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Deputy Chairman:** Good morning, ladies and gentlemen, welcome to this edition of the Standing Senate Committee on National Finance. We are continuing our hearings into Private Member's Bill C-212, an act respecting user fees, sponsored by Mr. Cullen in the House of Commons and Mr. Stollery in the Senate.

This morning, I am pleased to welcome representatives from the Treasury Board Secretariat.

Mr. Morgan, the floor is yours.

**Mr. John Morgan, Executive Director, Financial Management and Accounting Policy Directorate, Treasury Board of Canada Secretariat:** Mr. Chairman, honourable senators, thank you for the opportunity to appear before this committee to discuss Private Member's Bill, Bill C-212, and by association, the Treasury Board external charging policy.

In the interests of brevity and to allow time for my colleague from justice to highlight some legal difficulties with the bill, I will skip over some of my written opening remarks.

User charging can be a challenging undertaking, and the government readily acknowledges that its performance relative to certain programs with user fees requires attention. It is for this reason that the government undertook a comprehensive review of its policy with the aim of improving the implementation and ongoing management of all external charges. In our opinion, however, the proposed bill is not the solution.

The President of the Treasury Board and the government support a policy approach as the more effective and appropriate mechanism. A policy approach is better equipped to function with the diverse factors, stakeholders and public policy objectives that make up the external charging environment. We believe that the proposed legislation may not be a fine enough or flexible enough instrument for this environment and could have unintended and negative consequences.

Nonetheless, this proposed legislation has its supporters. Therefore, today my objective is to assist the committee in two ways: first, by providing the government's comparative assessment of the two alternatives and highlighting our concerns with the bill, and second, by leaving with the committee supporting information for subsequent review.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 4 novembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi C-212, Loi concernant les frais d'utilisation, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Joseph A. Day** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le vice-président:** Mesdames et Messieurs, je vous souhaite la bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Nous poursuivons nos audiences sur le projet de loi d'initiative parlementaire C-212, Loi concernant les frais d'utilisation, dont les parrains sont M. Cullen à la Chambre des communes et M. Stollery au Sénat.

Ce matin, j'ai le plaisir d'accueillir des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Monsieur Morgan, la parole est à vous.

**M. John Morgan, directeur exécutif, Division de la politique de gestion financière et comptabilité, Secrétariat du Conseil du Trésor:** Monsieur le président, honorables sénateurs, je vous remercie de cette occasion de comparaître devant votre comité afin de discuter du projet de loi d'initiative parlementaire C-212 et par association, de la politique du Conseil du Trésor sur les frais d'utilisation externe.

Pour ne pas prendre trop de temps et pour en laisser un peu à ma collègue des services juridiques, qui soulignera quelques problèmes juridiques que pose ce projet de loi, je ne vais pas lire mes notes d'allocation dans leur totalité.

Les frais d'utilisation sont d'une application difficile, et le gouvernement reconnaît d'emblée que sa performance dans certains programmes qui y font appel exige un examen. C'est pour cette raison que le gouvernement a entrepris un examen exhaustif de sa politique, afin d'améliorer la mise en oeuvre et la gestion continue de tous les frais d'utilisation externe. À notre avis, cependant, le projet de loi C-212 n'est pas la solution qu'il faut.

La présidente du Conseil du Trésor et le gouvernement appuient l'approche par la politique, parce que c'est le mécanisme le plus efficace et le plus approprié. L'approche par la politique est mieux adaptée pour fonctionner avec les divers facteurs, intervenants et objectifs de la politique générale, qui constituent l'environnement extérieur des frais d'utilisation externe. Nous croyons que le projet de loi C-212 n'est pas un outil assez sensible et souple pour cet environnement et qu'il pourrait avoir des conséquences imprévues et négatives.

Toutefois, certains appuient le projet de loi C-212. Par conséquent, mon objectif d'aujourd'hui est d'aider le comité de deux façons: d'abord en présentant une évaluation faite par le gouvernement des deux options tout en soulignant nos préoccupations sur le projet de loi et ensuite, en laissant au comité de la documentation aux fins d'un examen ultérieur.

Proposed Bill C-212 appears to concentrate on three main areas: increased accountability; increased transparency; and improved service and performance. The revised policy also focuses on these three themes, but addresses them in a different and, we believe, more comprehensive and responsive fashion.

The revised policy respects the traditional parliamentary system of accountabilities, whereby ministers operate within the authorities delegated to them by Parliament. This delegation establishes that individual ministers are responsible for decisions related to program management, including external charging. However, the system also provides for an appropriate measure of oversight where fee-setting is concerned, and this oversight includes the opportunity for input, both from the executive and from Parliament.

The vast majority of external charging proposals, for example, follow a process that requires review by the Treasury Board Secretariat, approval by Treasury Board ministers, approval by special committee of council ministers, approval by the Governor in Council, two separate publications in the *Canada Gazette* and examination by the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations.

In addition, House committees may, at their own discretion, review departmental activities along any lines they see fit. The proposed bill seeks to impose mandatory conditions on this House review, potentially replacing the ministerial responsibility Parliament has chosen to delegate. Further, the proposed legislation does not specify the how and when House of Commons reviews would occur in relation to the existing approval process.

It is apparent that the proposed bill intends that the House committee review occur before a fee is put into place. It is silent, however, in regard to whether this review should occur before or after Treasury Board approval, or before or after special Committee of Council approval, or whether those bodies would still be relevant to the approval process at all.

What is also apparent is that the approval process would be lengthened as a result of the 40 sitting day House committee review period, and any subsequent recommendations suggesting departmental response. This result is contrary to the requests of both departments and stakeholders for more responsive government and service delivery.

In its appearance before the House Standing Committee on Finance, on June 4, 2003, the Right Honourable Herb Gray described how the provisions of the proposed bill could conflict with the current roles of various cabinet committees. I would encourage senators to read his testimony on this important matter.

The policy also respects the principle of ministerial responsibility in the area of dispute management. The revised policy recognizes that ministers and agency heads should make

Le projet de loi C-212 est axé sur trois principaux aspects: l'imputabilité accrue, la transparence accrue et le service et la performance améliorés. La politique révisée est aussi axée sur ces trois thèmes, mais les aborde d'une façon différente et à notre avis, plus globale et plus souple.

La politique révisée respecte le système parlementaire traditionnel en matière d'imputabilité, en vertu duquel les ministres fonctionnent dans le cadre de responsabilité qui leur est délégué par le Parlement. Ce cadre délégué établit que chaque ministre est responsable des décisions relatives à la gestion des programmes de son portefeuille, y compris des frais d'utilisation externe. Mais le système prévoit aussi une bonne mesure de surveillance pour ce qui est de l'établissement des frais, et cette surveillance offre au pouvoir exécutif et au Parlement la possibilité de participer au processus.

Par exemple, la plupart des propositions de frais d'utilisation externe suivent un processus qui prescrit l'examen par le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'approbation des ministres du Conseil du Trésor, l'approbation des ministres du Comité spécial du Conseil, l'approbation du gouverneur en conseil, deux publications distinctes dans la *Gazette du Canada* et l'examen du Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation.

En outre, les comités de la Chambre peuvent, de leur propre initiative, examiner les activités des ministères des points de vue qu'ils jugent utiles. Le projet de loi C-212 impose des conditions obligatoires au présent examen de la Chambre et pourrait finir par remplacer la responsabilité ministérielle que le Parlement a choisi de déléguer. De plus, il ne précise pas comment et quand la Chambre des communes ferait ses examens par rapport au processus d'approbation existant.

Il semble que le projet de loi prévoit que l'examen du comité de la Chambre doit être fait avant que des frais soient instaurés, mais il ne précise pas si cet examen doit être fait avant ou après l'approbation du Conseil du Trésor, ou avant ou après l'approbation du Comité spécial du Conseil et ainsi de suite; il ne précise même pas si ces organismes participeront toujours au processus d'approbation.

Ce qui est clair aussi, c'est que le processus d'approbation prévu par le projet de loi serait allongé du fait de la période d'examen de 40 jours de séance du comité de la Chambre et de toute recommandation qui exigerait que le ministère y réponde. Ce résultat va à l'encontre des demandes des ministères et des intervenants que le gouvernement et la prestation de service soient plus souples.

Lors de sa comparution du 4 juin 2003 devant le Comité permanent de la Chambre sur les finances, le très honorable Herb Gray a expliqué comment les dispositions du projet de loi C-212 entraient en conflit avec le rôle actuel des divers comités du cabinet. J'encourage les membres du comité à lire son témoignage sur cette question importante.

La politique suit aussi le principe de la responsabilité ministérielle dans le domaine du règlement des différends. La politique révisée établit que les ministres et les administrateurs



the final rulings on disputes in the respective portfolios. The policy is also clear, however, that they may seek independent advice on matters as they see fit.

The provisions of the proposed bill establish that every department and agency with fees must make available to stakeholders an independent dispute resolution body. The government believes this requirement will introduce considerable cost and administrative burden to the external charging process when the dispute-related results of its review simply do not bear out a need to do so.

More generally, the mere fact that provisions in the proposed legislation are open to a considerable degree of interpretation highlights an overall concern that it lacks necessary clarity, clarity, as in the case of dispute management, which can directly impact accountability. Notwithstanding Mr. Cullen's statements to the effect that specifics can be worked out later in regulations, it seems only reasonable that the proposed legislation itself contain a requisite amount of detail so we all can have a clear understanding of its direction.

The revised policy enhances the reporting of external charging information to Parliament, the public and stakeholders. This reporting will take place through familiar vehicles, including the Public Accounts of Canada, departmental performance reports and reports on plans and priorities. These documents will contain information on costs, revenues, disputes, charging authorities, service and performance and may, of course, be examined in detail by interested committees.

The departmental performance reports, tabled October 30, 2003, are the first documents to include the additional external charging information. As can be seen in the reports of Veterans Affairs and the Canadian Nuclear Safety Commission that we have distributed to the committee, we believe the government has taken a positive first step. While some reports may be more complete than others, we are confident that through continued dialogue with departments, parliamentarians and stakeholders, we will achieve the constituent and comprehensive level of disclosure sought by all.

I would also like to highlight that in its requirements for reporting through reports on plans and priorities, or RPPs, the revised policy provides for the review of departmental charging on a three-year planning basis. This is a novel approach aimed at maximizing the front-end transparency of external charging. It will provide stakeholders and parliamentarians with lead-time to ask questions or conduct independent review. On a three-year time horizon, departments and agencies will be required to describe their planned fee proposals in terms of expected costs and revenues, charging rationale, consultation analysis plans and contemplated dispute management regimes.

d'organismes doivent prendre la décision finale dans les différends relevant de leur portefeuille. La politique précise aussi qu'ils peuvent demander, lorsqu'ils le jugent utile, des conseils indépendants sur les différends à trancher.

Les dispositions du projet de loi C-212 prévoient que chaque ministère et organisme qui a recours aux frais d'utilisation mette à la disposition des personnes touchées un organisme indépendant de règlement des différends. Le gouvernement croit que cette exigence entraînera des coûts et un fardeau administratif considérables pour le processus des frais d'utilisation, alors que l'examen du mécanisme de règlement des différends montre qu'elle n'est pas nécessaire.

Plus globalement, le seul fait que les dispositions du projet de loi laissent place à une large interprétation renforce notre crainte qu'il ne soit pas assez clair, clarté qui, dans le cas du règlement des différends, peut avoir une incidence directe sur l'imputabilité. Nonobstant la déclaration de M. Cullen à l'effet que des détails pourront être précisés plus tard, dans des règlements, il semble raisonnable de demander que le projet de loi contienne une quantité de détails suffisante pour que nous puissions nous faire une idée claire de son orientation.

La politique révisée accroît le nombre de rapports sur les frais d'utilisation qu'il faudra remettre au Parlement, au public et aux personnes touchées. Ces rapports seront intégrés à des outils familiers et complètement transparents comme les Comptes publics du Canada, les rapports ministériels sur le rendement et les rapports sur les plans et les priorités. Ces documents contiendront des renseignements sur les coûts, les recettes, les différends, les pouvoirs d'imputation, les services et le rendement et bien sûr, ils pourront être examinés en détail par les comités intéressés.

Les rapports ministériels sur le rendement qui ont été soumis le 30 octobre 2003 sont les premiers documents à incorporer l'information additionnelle sur les frais d'utilisation externe. Comme on peut le constater dans les rapports du ministère des Anciens combattants et de la Commission canadienne de sûreté nucléaire que nous avons distribués aux membres de votre comité, nous croyons que le gouvernement a franchi un premier pas positif. Bien que certains rapports soient plus complets que d'autres, nous sommes confiants que par le dialogue continu avec les ministères, les parlementaires et les personnes touchées, nous atteindrons le niveau de divulgation que tous souhaitent.

Je tiens aussi à souligner que dans son exigence en matière de rapports incorporés au rapport sur les plans et les priorités, le RPP, la politique révisée offre la possibilité d'un examen des frais d'utilisation du ministère sur une période de planification de trois ans. C'est une nouvelle démarche qui vise à maximiser la transparence en amont des frais d'utilisation. Elle laissera aux personnes touchées et aux parlementaires le temps de poser des questions et d'effectuer un examen indépendant. Sur une échelle de trois ans, les ministères et organismes seront tenus de divulguer leur proposition de frais, dont les coûts et recettes attendus, la justification des frais d'utilisation, les plans d'analyse des consultations, de même que les régimes de règlement des différends envisagés.

Subsequent RPPs will update this information until such time as the proposal is approved and implemented. That, of course, is where reporting in the departmental performance report will take over. Add to this reporting process the elements of direct stakeholder consultation and *Canada Gazette* publication, and we can see considerable transparency at every stage of the fee proposal life cycle.

The proposed bill, however, makes no provision for the public disclosure of planned external charging activity, although one could presume there may be some opportunity for public notification as a fee proposal is referred to the committee for review. This level of notification, however, does not compare to the notification provided by reports on plans and priorities.

It is the government's understanding that service performance is the primary concern of paying stakeholders. They contend that service commitments are not met, and conclude that the entire implementation of external charging throughout government is therefore invalid. At their recent appearance before this committee, officials of the Canadian Nuclear Safety Commission emphasized that where health, safety, financial or physical security are concerned, the Canadian public, rather than paying users, are the true clients of regulatory agencies. Therefore, service should not simply be measured in terms of speed or paying stakeholder satisfaction.

Service to paying users is nonetheless a very important issue, and the revised policy treats it accordingly. In response to the comments of stakeholders and parliamentarians, the revised policy requires that the departments must establish, through consultation, service standards for all programs with external charges. This requirement applies equally to those programs with external charges as to those where charges may subsequently be amended or introduced.

The policy also requires that departments consult on feasible options to be explored if the standards cannot be met. Fee reductions are mentioned as one of the options that could be adopted. However, alternatives, such as business re-engineering and alternative service standards could also be considered.

This policy approach intends to provide stakeholders and departments with the flexibility to determine up front and in consultation the option that is best suited to their specific circumstances.

By comparison, the provisions of the proposed legislation respecting the establishment of service standards appear to apply only to fees introduced or amended after the bill's effective date, that is programs with existing fees would not be required to establish service standards.

Other provisions in the proposed bill contain explicit consequences for departments that miss their service standards. In this capacity, however, the proposed legislation ill does not allow for the consideration of extenuating circumstances, or for

Les RPP à venir mettront ces renseignements au jour jusqu'à ce que la proposition soit approuvée et mise en oeuvre. C'est alors, bien sûr, que le rapport incorporé au rapport ministériel sur le rendement prendra la relève. Ajoutez à ce rapport la consultation directe des personnes touchées et la publication dans la *Gazette du Canada* et vous avez une très grande transparence à chaque étape du cycle de la proposition de frais d'utilisation.

Par contre, le projet de loi ne prévoit aucune disposition sur la divulgation des frais d'utilisation externe prévus, bien qu'on puisse s'attendre à ce qu'il y ait un avis public lorsque la proposition de frais d'utilisation est renvoyée au comité pour examen. Ce type d'avis ne peut cependant pas se comparer au rapport sur les plans et les priorités.

Il semble au gouvernement que les principales préoccupations des utilisateurs payant les frais sont les services et le rendement. Les fonctionnaires affirment que les engagements de service ne sont pas toujours respectés et en concluent que la totalité de la mise en oeuvre des frais d'utilisation externe par le gouvernement est défectueuse. Lors de leur récente comparution devant votre comité, les autorités de la Commission canadienne de sûreté nucléaire ont souligné que pour ce qui est de la santé, de la sécurité, des finances et de la sécurité publique, c'est le public canadien et non les utilisateurs payants qui sont les véritables clients des organismes de réglementation et qu'il ne faut donc pas évaluer le service uniquement en fonction de sa rapidité et de la satisfaction des utilisateurs payants.

Le service aux utilisateurs payants n'en demeure pas moins un enjeu très important, et la politique révisée le traite en conséquence. Pour répondre aux commentaires des personnes touchées et des parlementaires, la politique révisée exige des ministères qu'ils fixent, après consultation, des normes de service pour tous les programmes qui comportent des frais d'utilisation externe, et cette exigence s'applique également aux programmes dont les frais existent déjà et à ceux dont les frais d'utilisation seront modifiés ou instaurés plus tard.

La politique dicte aussi que les ministères mènent des consultations sur les options réalisables si les normes ne peuvent être respectées. L'une des options mentionnées est la réduction des frais d'utilisation, mais on pourrait envisager des options comme l'examen d'autres mécanismes de prestation de service ou la réorganisation des activités.

Cet aspect de la politique a pour but d'offrir aux intervenants assez de souplesse pour déterminer au départ, en consultation, l'option la mieux adaptée à leur propre situation.

Par contre, les dispositions du projet de loi C-212 sur l'établissement de normes de service ne semblent s'appliquer qu'aux frais d'utilisation instaurés ou modifiés après l'entrée en vigueur du projet de loi; c'est-à-dire que les programmes qui comportent déjà des frais d'utilisation ne seraient pas tenus d'établir des normes de service.

D'autres dispositions du projet de loi prévoient des conséquences explicites pour tout ministère qui n'atteindrait pas le niveau de service voulu. À cet égard, cependant, le projet de loi ne tient aucun compte des circonstances atténuantes, ni de



the publicly supported view as raised by the Canadian Nuclear Safety Commission that health and safety mandates take priority over service standards. The proposed bill simply describes the apparent one-size-fits-all mathematical treatment that must be applied when a stated condition exists.

The difficulty we have with this kind of punitive response is that it may neither promote nor ensure service improvement. In fact, the opposite is more probable, given the potential for added strain on programs already operating within tight budgetary limits. The policy's approach is intentionally proactive as opposed to punitive, focussing on prior consultation, communication and planning between departments and stakeholders. It allows for the examination of each case on its own merits to find case-specific solutions.

Some may suggest that the policy is too forgiving in this respect; however, given the current level of interest and external charging, the policy's requirement to report service achievement both to stakeholders and to parliamentarians should not be underestimated as a consequence to sub-optimal performance.

We have provided for your reference a table comparing the proposed legislation to the external charging policy along the lines of accountability, transparency and service. I point out, however, that we have concerns in other areas as well and could provide this analysis to the committee at its request.

I wish to thank you, Mr. Chair and honourable senators, for this opportunity to present our views on the proposed bill. If I can further assist the committee I would be more than pleased to do so.

In the final analysis, we must ensure that the legislative and policy frameworks operate cohesively toward the overall public interest.

[Translation]

**Ms. Mylène Bouzigon, Senior General Counsel, Legal Services, Treasury Board Secretariat:** Mr Chairman, I am pleased to appear before you to outline some of the difficulties that we have identified in our review of Bill C-212. This bill proposes interesting formulas and approaches. In his presentations and in his participation in discussions on this bill, Mr. Cullen has very clearly set out the objectives he was pursuing by tabling Bill C-212.

We are of the view that the manner in which the drafting of the bill has been approached is not favourable to the attainment of these objectives. In general, the bill sets up legal requirements in terms that cannot be understood with the kind of clarity and precision expected when Parliament enacts legally enforceable rules.

In our view, the bill, as drafted, will lead to far greater involvement of lawyers and the legal system in the process to set fees. Applying standards and rules contained in statutes, versus those contained in administrative policy, requires a kind of legal

l'opinion répandue qu'est celle de la Commission canadienne de sûreté nucléaire que le mandat en matière de santé et de sécurité doit prendre le pas sur les normes de service. Le projet de loi ne décrit que le traitement mathématique apparemment unique qui doit s'appliquer dans une situation donnée.

Le problème, c'est que ce type d'interaction punitive n'améliorera pas le service. En fait, le contraire est à craindre étant donné la pression accrue qui pourrait s'exercer sur les programmes qui fonctionnent déjà dans le cadre de limites budgétaires serrées. La démarche de la politique est délibérément proactive plutôt que punitive et elle est axée sur la consultation, la communication et la planification préalables entre les ministères et les personnes touchées. Elle permet l'examen de chaque cas selon les circonstances pour trouver la meilleure solution.

Certains diront que la politique est trop libérale ou trop indulgente. Mais compte tenu du grand intérêt actuellement suscité par les frais d'utilisation externe, on ne doit pas sous-estimer l'exigence de faire rapport du rendement tant aux personnes visées qu'aux parlementaires si l'on affiche un rendement moins qu'optimal.

Nous avons mis à votre disposition un tableau comparatif du projet de loi C-212 et de la politique sur les frais d'utilisation externe sous l'angle de l'imputabilité, de la transparence et du service. Je tiens cependant à souligner que d'autres éléments soulèvent des inquiétudes et que nous pourrions, si vous nous le demandez, vous fournir une analyse en ce sens.

Je tiens à vous remercier, monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, pour cette occasion de présenter notre point de vue sur le projet de loi C-212. Si je peux être utile au comité, je serai heureux de l'aider.

Tout compte fait, nous devons nous assurer que nos cadres législatifs et politiques sont cohérents, dans l'intérêt de tous.

[Français]

**Mme Mylène Bouzigon, avocate générale principale, Direction des services juridiques, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:** Monsieur le président, je compare devant vous afin de souligner quelques-unes des difficultés que nous avons identifiées lors de notre étude du projet de loi C-212. Le projet de loi propose d'intéressantes formules et approches. Lors de ces présentations et de ces participations aux discussions entourant son projet de loi, M. Cullen a exprimé fort clairement les objectifs qu'il poursuivait lorsqu'il a fait la proposition de son projet.

Nous sommes d'avis que la façon dont on a abordé la rédaction du projet de loi est peu propice à l'atteinte de ces objectifs. De façon générale, le projet de loi énonce des règles de droit en utilisant des termes et formulations qui n'atteignent pas le degré de précision désirable lorsque le Parlement se prononce sur des règles dont l'application est justiciable.

Selon nous, le projet de loi, tel que rédigé, mènera les avocats représentant les usagers et l'appareil judiciaire à jouer un rôle plus grand dans le processus de détermination des frais d'utilisation. L'application des règles contenues dans une loi, si on les contraste

certainty. Bill C-212 does not offer that type of certainty, in our estimation. If I may, I would like to illustrate these points with a few examples.

First, the bill does not, on the one hand, describe sufficiently the processes that it aims to implement. On the other hand, neither does it provide for the regulation-making power that would provide for the modes of that implementation. The fee reduction provided for at clause 5.1 is one of those processes. We do not know where, or who, to ask for the reduction and who will decide it. Very few parameters are set out concerning how the reduction would be calculated. The dispute resolution process also lacks a framework or a process to set one.

Second, the provisions of the bill should be interpreted in conjunction with those of other statutes, some of which are quite detailed, and already provide for the setting of fees. While we have not determined that there exists any conflict of laws between those texts, we are concerned that no review has been done to determine if the different statutory requirements need to be harmonized in order to give effect to the provisions of the bill.

We also noted that the bill uses a language that differs from that of the Financial Administration Act, while also establishing a fee-setting procedure that parallels that which is set out in sections 19 and 19.1 of the FAA.

Some of the concepts that are central to the bill are not set out clearly. This impacts directly on the determination of the application and scope of the bill. For example, we were unable to determine conclusively what organizations should be covered by the definition of "regulating authority." While it had been stated that the bill should not apply to Crown corporations, the language used does not exclude them.

Finally, from a terminology perspective, many of the words and expressions used in the bill lack sufficient precision. For example, the term "client" is not defined and sometimes appears to include, sometimes to exclude, service users. Many of the terms found in key portions of the bill lend themselves to more than one interpretation.

Canadian legislative texts are known as models. We have tabled a Justice Department document that provides additional details about the type of issues I just described. Mr. Chairman, I would now be pleased to answer any question that you may have.

[English]

**Senator Oliver:** Is there anything good in this proposed bill?

**The Deputy Chairman:** I will call upon you shortly, Senator Oliver.

Will Ms. Shirreff make a presentation or are you ready for questions?

à celles contenues à des politiques administratives requiert un certain degré de certitude de la part des administrés. Selon nous, le projet de loi C-212 n'offre pas cette certitude. J'aimerais illustrer mes propos à l'aide de quelques exemples.

Premièrement, le projet de loi ne décrit pas suffisamment les processus qu'il vise à mettre en place. Par contre, il ne contient pas non plus de pouvoirs réglementaires pour en fixer les modalités. La réduction des frais prévus à la clause 5.1 est l'un de ces processus. Nous ne savons pas à qui demander la réduction ni qui en décidera, peu ou pas de paramètres sont prescrits en ce qui touche les calculs de la réduction et ainsi de suite. Le processus de règlement des différends souffre des mêmes difficultés.

Deuxièmement, les modalités du projet de loi devront aussi s'interpréter à la lumière d'autres textes législatifs qui contiennent le pouvoir de fixer des frais. Certains de ces textes sont très détaillés. Bien que rien ne nous laisse croire à ce stade qu'il y ait conflit de loi au sens technique de ce terme, nous notons, avec une certaine inquiétude, qu'aucune étude ne semble avoir été faite afin de déterminer s'il y a lieu d'harmoniser ces différents textes afin de donner pleinement effet au texte du projet de loi.

Par ailleurs, nous avons noté que le texte du projet utilisait un vocabulaire différent de celui de la Loi sur la gestion des finances publiques, et ce, tout en établissant un processus d'imposition de frais qui fait double emploi avec celui déjà prévu aux articles 19 et 19.1 de la Loi sur la gestion des finances publiques.

Certains des concepts qui sont au cœur du projet de loi ne sont pas énoncés clairement. Ceci a un impact immédiat sur la détermination de la portée du projet de loi. Par exemple, nous ne pouvons déterminer avec certitude le type d'organisations couvertes par la définition d'organismes de réglementation. Bien que l'on ait exprimé l'intention d'en exclure les sociétés d'État, le libellé employé est bien assez large pour les inclure.

D'un point de vue terminologique, plusieurs des termes sont imprécis. Par exemple, celui de «client» qui n'est pas défini et qui parfois semble inclure les bénéficiaires de services, parfois semble les exclure. Beaucoup des termes utilisés dans les dispositions clés sont ainsi susceptibles d'être interprétés de plusieurs manières.

Les lois du Canada sont normalement reconnues comme des modèles de textes législatifs. Nous avons déposé auprès de vous un document portant l'en-tête du ministère de la Justice qui fait état, d'une façon plus détaillée, de certaines des difficultés que je viens d'exposer. Monsieur le président, il me fera plaisir de répondre à vos questions.

[Traduction]

**Le sénateur Oliver:** Y a-t-il quoi que ce soit de bon dans ce projet de loi?

**Le vice-président:** Je vais bientôt vous donner la parole, sénateur Oliver.

Mme Shirreff fera-t-elle un exposé ou êtes-vous déjà prêt à répondre aux questions?



**Mr. Morgan:** We are ready for questions.

[Translation]

**The Deputy Chairman:** Ms. Bouzigon, have you discussed the problem with NAV Canada? They sent us a letter. Have you had discussions with NAV Canada and are you aware of their concerns?

**Ms. Bouzigon:** Yes.

**The Deputy Chairman:** Are you making a reference to NAV Canada's problem on page 3 of your submission? Do you agree with the position taken by NAV Canada?

**Ms. Bouzigon:** Without going into the specifics of NAV Canada's presentation, it appears that the bill's provisions could also be extended to include NAV Canada.

**The Deputy Chairman:** Could you outline to us the problem that NAV Canada is experiencing?

**Ms. Bouzigon:** No, not in any detail.

**The Deputy Chairman:** We have yet to receive this organization's submission. If you were familiar with their concerns or their submission, we could discuss this today. If you would like to take a few minutes to acquaint yourself with NAV Canada's letter, by all means do so and then we can discuss specifics. Otherwise, we will have to wait to hear from them.

**Senator Comeau:** Have you circulated a copy of the letter?

**The Deputy Chairman:** Has everyone received the letter?

**Senator Comeau:** You should not be discussing letters sent to you as chairman before first discussing the matter with us.

**The Deputy Chairman:** I fully agree. I thought everyone had received the letter. We can give everyone a copy. I am asking if NAV Canada officials will be testifying.

**Senator Ringuette:** I have a general question for you, and there seems to be a consensus of sorts around this table. What positive things do you see in this bill?

[English]

**Mr. Morgan:** Mr. Chair and honourable senators, with my apologies I will respond in English.

Many of the proposed bill's principles are consistent with what we have in the policy such as consultation with stakeholders, transparency and accountability. The government supports these principles.

However, the government does not support entrenching them in legislation because it believes that a policy approach is more effective and flexible to respond to the many thousands of circumstances relating to user fees. These fees cover a wide range of activities. Trying to entrench them in legislation in an effective and comprehensive way could lead to unintended consequences.

**M. Morgan:** Nous sommes prêts à répondre aux questions.

[Français]

**Le vice-président:** Madame Bouzigon, avez-vous discuté du problème avec NAV Canada? Ils nous ont envoyé une lettre. Avez-vous discuté de cette position avec NAV Canada? Êtes-vous au courant de leur problème?

**Mme Bouzigon:** Oui.

**Le vice-président:** Dans votre présentation, à la page 3, est-ce le problème de NAV Canada dont vous parlez? Êtes-vous d'accord avec la position de NAV Canada?

**Mme Bouzigon:** Sans aller dans les détails de la présentation de NAV Canada, il nous semble aussi que la portée du projet de loi pourrait inclure NAV Canada, de la façon dont c'est décrit dans le projet de loi.

**Le vice-président:** Pouvez-vous expliquer le problème de NAV Canada?

**Mme Bouzigon:** Non, pas en détails.

**Le vice-président:** Nous n'avons pas encore reçu la présentation de NAV Canada. Si vous êtes au courant de leur problème ou de leur présentation, nous pourrions en discuter aujourd'hui. Si vous pouvez prendre quelques minutes pour étudier la lettre de NAV Canada, nous pourrions ensuite en discuter. Sinon, il sera nécessaire que nous entendions NAV Canada.

**Le sénateur Comeau:** Avez-vous distribué cette lettre?

**Le vice-président:** Est-ce que tout le monde a reçu la lettre?

**Le sénateur Comeau:** Non, vous ne devriez pas discuter des lettres qui vous sont envoyées à titre de président avant d'en avoir discuté avec nous.

**Le vice-président:** Je suis absolument d'accord. Je pensais que tout le monde avait reçu la lettre. Nous pouvons remettre une copie à tous. Je vous demande si NAV Canada sera entendu comme témoin.

**Le sénateur Ringuette:** J'ai une question d'ordre général qui semble faire le consensus autour de la table. Qu'y a-t-il de bon dans le projet de loi, selon vous?

[Traduction]

**M. Morgan:** Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, j'espère que vous m'excuserez de vous répondre en anglais.

Bon nombre des principes sur lesquels s'appuie le projet de loi correspondent à ceux de la politique, comme la consultation des personnes touchées, la transparence et l'imputabilité. Le gouvernement appuie ces principes.

Cependant, il n'est pas d'accord pour les enchaîner dans une loi, parce qu'il estime plus efficace et plus souple d'adopter une politique pour régir les milliers de circonstances relatives aux frais d'utilisation. On impose des frais d'utilisation pour de multiples activités. L'adoption d'une loi détaillée pourrait avoir des conséquences inattendues.

**Senator Ringuette:** It is my experience that legislation is always followed by regulation put together by the bureaucracy to reflect policy of the department. What is different in this case?

**Mr. Morgan:** The difference is that the proposed legislation is all encompassing. It covers all sorts of fees. It requires that the new fees go to the House and be referred to committee.

Currently, individual ministers, through their respective legislation or through the Financial Administration Act, have the authority to determine fees. They make proposals and come forward to special committee of council for approval after review by Treasury Board ministers.

This introduces a new process for fee setting. It is one that would involve the House directly in those decisions.

**Senator Ringuette:** That is why we had unanimous consent of the House.

Do you believe that the different departments would have a technical problem to justify the user fees?

**Mr. Morgan:** I do not believe that it would be a technical problem. As I said earlier, the government supports the broad principles of consultation.

Given that it is entrenched in legislation, it opens up departments and the government to legal action from interpretation of what the proposed bill actually means. As indicated by my colleague, there is sufficient uncertainty as to the intent of the proposed bill that could present complications down the road.

**Senator Ringuette:** Do you agree that the user fees and any review of user fees from one department or agency should be brought forth to the House of Commons and the Senate?

**Mr. Morgan:** I believe that it is an important thing to achieve in terms of transparency. As we have outlined in the new policy, ministries are required to come forward in their Report on Plans and Priorities. In the report they must outline in a very comprehensive way their planned consultations if they plan to undertake a review of a fee proposal within the next three years. They must also include their proposed activities for that consultation process.

We believe that there is a need for transparency in reporting to Parliament and the public, and that is best achieved through such reporting as the Report on Plans and Priorities, which is comprehensive about all departmental activity. As well, it includes a departmental performance report that states what they have achieved in terms of their results and performance standards.

It is a different matter to engage parliamentarians in the approval of individual fees. The accountability of ministers through their delegated legislation and policy is best suited for that procedure.

**Le sénateur Ringuette:** Selon mon expérience, les lois s'accompagnent toujours d'un règlement préparé par la bureaucratie, en fonction de la politique du ministère pertinent. Quelle serait la différence dans ce cas-ci?

**M. Morgan:** La différence, c'est que ce projet de loi englobe tout. Il s'applique à tous les types de frais. Il dicte que les nouveaux frais doivent faire l'objet d'un examen de la Chambre et du comité.

Pour le moment, chacun des ministres, par application de ses lois respectives ou de la Loi sur la gestion des finances publiques, a le droit de fixer des frais d'utilisation. Il fait des propositions et les soumet au Comité spécial du Conseil pour approbation après que les ministres du Conseil du Trésor les ont examinées.

Ce projet de loi crée un nouveau processus d'établissement des frais. Il prévoit la participation directe de la Chambre à ces décisions.

**Le sénateur Ringuette:** C'est pourquoi la Chambre lui a donné son consentement unanime.

Croyez-vous que les divers ministères auraient des problèmes techniques pour justifier leurs frais d'utilisation?

**M. Morgan:** Je ne crois pas que ce soit un problème technique. Comme je l'ai déjà dit, le gouvernement appuie les principes généraux de la consultation.

Comme ces dispositions feraient partie d'une loi, les ministères et le gouvernement pourraient être poursuivis selon l'interprétation du projet de loi. Comme ma collègue l'a indiqué, il y a tellement d'incertitude quant à l'intention du projet de loi qu'il pourrait y avoir des complications ultérieures.

**Le sénateur Ringuette:** Convenez-vous que les frais d'utilisation de même que tout examen des frais d'utilisation perçus par un ministère ou un organisme devraient être soumis à la Chambre des communes et au Sénat?

**M. Morgan:** Je crois que c'est important si nous voulons assurer la transparence. Comme nous le précisons dans la politique révisée, les ministères sont tenus d'en faire mention dans leur rapport sur les plans et les priorités. Ils doivent y décrire très précisément les consultations qu'ils entendent mener pour examiner leurs propositions de frais au cours des trois prochaines années. Ils doivent également indiquer les activités qu'ils proposent dans le cadre de ces consultations.

Nous croyons qu'il faut assurer la transparence dans les rapports au Parlement et au public et que le rapport sur les plans et les priorités est le meilleur outil pour ce faire, puisqu'il décrit toutes les activités du ministère. De même, il comprend un rapport sur le rendement ministériel faisant état des résultats du ministère à la lumière des normes de rendement qui s'y appliquent.

C'est une toute autre histoire que d'engager les parlementaires dans le mécanisme d'approbation de chacun des frais d'utilisation. L'imputabilité que confèrent les lois habilitantes et les politiques aux ministres convient parfaitement dans ce contexte.



**Senator Ringuette:** The Canadian public is asked to pay additional fees for certain services. The Treasury Board recently indicated that it has the technology to revise fees on a regular basis, as required.

I believe that it is very important that parliamentarians have a say on a proposed bill and the revision of user fees, to which they do not necessarily have access through the policy process, which is mostly bureaucratic.

Mr. Chairman, I would like to voice right now my support for proposed Bill C-212.

**Senator Comeau:** Mr. Morgan, you indicated in your presentation that you had other concerns that you would relate to the committee.

Would you please forward those concerns to the committee members?

**Mr. Morgan:** I would be pleased to do so.

**Senator Comeau:** You indicated that under the present policy you report to Parliament by way of the public accounts plans and priorities report, et cetera.

Would this continue under the proposed bill or would it change once it became law?

**Mr. Morgan:** If the proposed bill were to become law, we would have to take a look at our policy to ensure that it would work effectively with the new legislation. Further review would be required to determine whether the two would be compatible.

**Senator Comeau:** Your report calls for reporting to the House of Commons. Would that remove the oversight privilege that we now have as a part of Parliament? Would that remove the Senate from the equation?

**Mr. Morgan:** Documents such as reports on plans and priorities, public accounts, and departmental performance reports are referred to the Senate for examination. It is unclear to me, though, as to what the role the Senate would be given if this proposed legislation become law.

**Senator Comeau:** There is no role. It is in the bill. It goes directly to the House of Commons and ends there. It is no longer to Parliament.

You might consider reviewing whether we would have access, as we have now under the policy for the setting of fees, et cetera. Would that remove us completely from the process?

**Mr. Morgan:** You would still have access to the information and reports to which I referred.

**Senator Comeau:** As you know, unlike the House of Commons, the Senate needs to have a specific order of reference in order to look at items. We must have a specific order, and we would no longer have that specific order.

**Mr. Morgan:** I am sorry, sir, I cannot comment further on that issue.

**Senator Comeau:** You mentioned ministers' accountability on page 3 and ministerial responsibilities on page 4.

**Le sénateur Ringuette:** On demande au public canadien de payer des frais supplémentaires pour certains services. Le Conseil du Trésor a indiqué récemment qu'il avait les moyens techniques de revoir périodiquement les frais, au besoin.

Je trouve très important que les parlementaires aient leur mot à dire sur le projet de loi et la révision des frais d'utilisation, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans le contexte politique actuel, qui est surtout bureaucratique.

Monsieur le président, j'aimerais exprimer mon appui au projet de loi C-212 dès maintenant.

**Le sénateur Comeau:** Monsieur Morgan, vous avez dit dans votre exposé avoir d'autres inquiétudes, dont vous pourriez faire part au comité.

Auriez-vous l'obligeance d'envoyer ces informations aux membres du comité?

**M. Morgan:** Je vais le faire avec plaisir.

**Le sénateur Comeau:** Vous avez dit qu'actuellement, on fait rapport au Parlement, entre autres, dans les comptes publics et les rapports sur les plans et les priorités.

Le projet de loi prévoit-il ces mêmes mécanismes, ou est-ce que les choses vont changer après son adoption?

**M. Morgan:** Si le projet de loi était adopté, il nous faudrait examiner notre politique pour nous assurer qu'elle respecte bien la nouvelle loi. Il faudrait examiner la question de plus près pour déterminer si les deux sont compatibles.

**Le sénateur Comeau:** Vous préconisez de faire rapport à la Chambre des communes. Est-ce que nous perdriions le privilège de surveillance que nous avons en tant que partie constituante du Parlement? Est-ce que le Sénat serait écarté de l'équation?

**M. Morgan:** Les documents comme les rapports sur les plans et les priorités, les comptes publics et les rapports ministériels sur le rendement sont renvoyés au Sénat pour examen. Je ne sais pas, cependant, quel rôle le Sénat jouerait si le projet de loi était adopté.

**Le sénateur Comeau:** Il n'a pas de rôle. C'est ce que prévoit le projet de loi. C'est renvoyé directement à la Chambre des communes, point final. Il n'est plus question du Parlement.

Vous pourriez vérifier si nous aurions accès, comme le veut la politique actuelle, à la question de l'établissement des frais, et le reste. Serions-nous complètement écartés du processus?

**M. Morgan:** Vous auriez toujours accès aux informations et aux rapports dont j'ai parlé.

**Le sénateur Comeau:** Comme vous le savez, contrairement à la Chambre des communes, le Sénat doit recevoir un ordre de renvoi précis pour effectuer un examen. Nous avons besoin d'un ordre de renvoi clair, et nous ne l'aurions plus.

**M. Morgan:** Monsieur, je suis désolé de ne pas pouvoir vous en dire davantage là-dessus.

**Le sénateur Comeau:** Vous avez parlé de l'imputabilité des ministres à la page 4 et de la responsabilité ministérielle à la page 5.

We had a witness last week from the Canadian Nuclear Safety Commission who told us that the minister does not have ministerial responsibility. The commission reports to the minister. However, he has no ministerial say in how the department handles this work. In fact, the commission is not responsible to Parliament directly.

**Mr. Morgan:** That is correct, sir. The commission would be responsible through a minister to Parliament. Parliament would have established the authorities of the commission. There is a degree of independence in the commission's daily activities.

**Senator Comeau:** They have more than a degree of independence. They are independent.

That begs a question in favour of the proposed bill. If we do have a number of departments that have this independence, would it not make those departments accountable?

Would it establish accountability where they do not have it now?

**Mr. Morgan:** Those organizations would be required to report to Parliament in any event through their report on plans and priorities as well as their departmental performance reports. That information would be available to parliamentarians. Committees could call departments at any time to ask them about their plans.

**Senator Comeau:** You mentioned the cost of the dispute settlement process. I assume that added costs would be borne out of this legislation.

Have you done any kind of calculation yet?

**Mr. Morgan:** No, we have not. However, we expect that there would be incremental costs associated with the proposed bill.

**Senator Comeau:** Given the experience that we had with the firearms registration bill, where we started out with \$2 million and wound up with over \$1 billion and counting, the government's ability to plan has been seriously put into question in recent years among many Canadians. We naturally now question any initiatives that may be coming forth to establish new bureaucracies. I see this as such a situation.

I notice in the bill that we will now have to compare our user fees, our user costs, with other jurisdictions, whatever those may be. One assumes it is the U.S. and several other countries, although it is not mentioned in the bill. A whole slew of costs will be added on if this bill becomes law. Would it not be Treasury Board's role to do some number crunching here and give us an estimate?

**Mr. Morgan:** It certainly would be very difficult at this time to look in a comprehensive way at what the cost impacts of the bill would be. We would almost have to take one particular user fee and understand what the nature of that is and what the impact might be.

La semaine dernière, un témoin de la Commission canadienne de sûreté nucléaire nous a dit qu'il n'y avait pas de responsabilité ministérielle. La Commission fait rapport au ministre, mais il n'a rien à dire sur la façon dont le travail est fait. En fait, la Commission n'a pas de compte à rendre directement au Parlement.

**M. Morgan:** C'est exact, monsieur. La Commission a des comptes à rendre au Parlement par l'entremise d'un ministre. Le Parlement a défini les pouvoirs de la Commission. Elle a un certain degré d'autonomie dans ses activités quotidiennes.

**Le sénateur Comeau:** Elle a plus qu'un certain degré d'autonomie, elle est autonome.

Cela m'incite à me demander si le projet de loi n'est pas une bonne chose. S'il y a des ministères qui jouissent de cette autonomie, le projet de loi ne les rendrait-il pas imputables?

Ne les rendrait-il pas imputables là où ils ne le sont pas actuellement?

**M. Morgan:** Ces organisations doivent de toute façon rendre des comptes au Parlement dans leurs rapports sur les plans et les priorités et leurs rapports ministériels sur le rendement. L'information serait fournie aux parlementaires. Les comités peuvent convoquer les ministères n'importe quand pour leur poser des questions sur leurs plans.

**Le sénateur Comeau:** Vous avez parlé du coût du processus de règlement des différends. Je présume que le projet de loi va entraîner une hausse des coûts.

Avez-vous déjà fait des calculs?

**M. Morgan:** Non, nous n'en avons pas fait. Cependant, nous nous attendons à ce qu'il y ait des coûts supplémentaires associés au projet de loi.

**Le sénateur Comeau:** Depuis ce qui s'est passé avec le registre des armes à feu, qui devait au départ coûter deux millions de dollars et qui va finir par en coûter un million et plus, beaucoup de Canadiens remettent sérieusement en cause la capacité du gouvernement de planifier depuis quelques années. Il est naturel que nous nous posions maintenant des questions sur les mesures qui peuvent entraîner l'établissement de nouvelles administrations. Je crois que c'est le cas ici.

Je remarque, dans le projet de loi, qu'il va falloir comparer nos frais d'utilisation, nos coûts avec d'autres pays, peu importe lesquels. Je présume qu'il s'agit des États-Unis et de plusieurs autres pays, même si ce n'est pas indiqué dans le projet de loi. Toute une série de coûts vont s'ajouter si le projet de loi est adopté. Ne serait-ce pas le rôle du Conseil du Trésor de faire des calculs et de nous donner une idée des coûts?

**M. Morgan:** Il serait sûrement très difficile, à ce moment-ci, d'examiner de façon détaillée l'incidence du projet de loi sur les coûts. Il faudrait presque examiner les frais d'utilisation dans un cas précis pour en comprendre la nature et en déterminer l'impact.



We do require in our policy that departments understand their full costs. We do require in the policy that they do an environmental assessment, understanding the various factors, including the trading partners.

The question then is, to what degree is that carried on and presented to the House, and the rigour with which that would have to follow at that point, given that it would be, because of the bill, subject to law and legal challenge.

**Senator Comeau:** Have you not done any number crunching because this is a private members' bill? Had this been presented by the President of the Treasury Board, would you have done some number crunching?

Obviously we are passing costs on the taxpayers, and if we are establishing a whole new bureaucracy here, ultimately someone has to bear the costs somewhere. Is it because this is not being done by a minister?

**Mr. Morgan:** That is one reason. The policy itself has expanded on the requirements of an earlier policy, so in terms of consultation and doing assessment of the environment, those are items that were included in the previous policy we had for user charging. In the new policy, we have expanded upon that, particularly in the area of reporting and transparency of information. Taking that information to the House for review would require a further level of rigour and analysis in terms of it being entrenched in law.

**Senator Comeau:** Ms. Bouzigon mentioned the legal costs involved in this as well. Obviously there will be some legal ramifications in all of this. It would be helpful for us as a committee of parliamentarians to have some kind of a handle on what this will cost, ultimately, to the Canadian taxpayer, because at the end of the day someone has to bear the cost of all these lawyers and officials comparing our user systems with other jurisdictions and so on. There is a cost there somewhere. This committee is kind of going blind on it.

**Mr. Morgan:** If I may, Mr. Chair, there is a lack of clarity in the bill, so we would have to obtain further clarity as to what the bill is intending to do. Also, given that we are talking about an area of external charging, obviously we would require departments to understand their full costs, and then in terms of assessing the charges to be put in place, looking at what adjustments, if any, might occur there. Should the individual users of the direct services be charged for those costs, or should the general taxpayer be required to absorb those cost?

**Senator Comeau:** The general taxpayer will pay anyway, whether it is passed on to the consumer or to the agency that is paying the fees. At the end of the day, the consumer will pay.

**Mr. Morgan:** At one point, the consumer will pay.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Basically, I am an old school parliamentarian who is concerned about the fees charged by agencies or departments for services. I see these fees as an indirect, regressive form of taxation in that everyone pays the same fee, regardless of income level.

Notre politique exige que les ministères connaissent l'ensemble de leurs coûts, qu'ils effectuent une évaluation environnementale et tiennent compte des divers facteurs, y compris ceux concernant les partenaires commerciaux.

On ne sait pas ce qui serait présenté à la Chambre, ni avec quelle rigueur étant donné que, selon le projet de loi, ce serait assujéti à la loi et à la contestation judiciaire.

**Le sénateur Comeau:** N'avez-vous pas fait de calcul parce qu'il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire? S'il avait été présenté par la présidente du Conseil du Trésor, auriez-vous fait des calculs?

Nous allons évidemment refiler les coûts aux contribuables et, si nous établissons une nouvelle administration, quelqu'un devra en assumer les coûts quelque part. Est-ce parce qu'il n'a pas été présenté par un ministre?

**M. Morgan:** C'est une raison. La politique est plus exigeante que la politique précédente, qui prévoyait des consultations et une évaluation environnementale dans l'établissement de frais d'utilisation. La nouvelle politique est plus détaillée, surtout pour ce qui est des rapports et de la transparence de l'information. Si la loi exigeait de soumettre ces informations à l'examen de la Chambre, il faudrait plus de rigueur et d'analyse.

**Le sénateur Comeau:** Mme Bouzigon a parlé des coûts sur le plan juridique. Il y aura bien sûr des répercussions sur le plan juridique. Ce serait utile que notre comité ait une idée de ce que cela va coûter en bout de ligne aux contribuables canadiens, parce que quelqu'un devra payer tous les avocats et les responsables chargés de comparer nos frais d'utilisation à ceux d'autres pays. Il y a des coûts en cause, et le comité ne les connaît pas vraiment.

**M. Morgan:** Monsieur le président, le projet de loi n'est pas assez clair, il faudrait obtenir plus de précisions sur ses intentions. De plus, étant donné qu'il est question de frais d'utilisation externe, nous voudrions que les ministères connaissent tous leurs coûts et envisagent, pour ce qui est de l'évaluation des frais à établir, les rajustements qui pourraient être nécessaires. Est-ce que ce sont les utilisateurs des services qui devraient assumer les coûts, ou est-ce que ce sont les contribuables qui devraient les absorber?

**Le sénateur Comeau:** Les contribuables vont payer de toute façon, même si les coûts sont assumés par l'utilisateur ou l'organisme. En bout de ligne, c'est le consommateur qui va payer.

**M. Morgan:** À un moment donné, le consommateur va payer.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Je suis fondamentalement un vieux parlementaire qui demeure préoccupé par les frais demandés par les agences ou les ministères pour des services. Je crois que ce sont des taxes indirectes et régressives puisque tout le monde paie le même montant, peu importe leur revenu.

Taxes are subject to parliamentary review. Regulations give officials considerable latitude in the setting of fees. In my opinion, there is very little difference between taxes and fees.

On October 28, 2003, the Joint Committee for the Scrutiny of Regulations tabled a report on broadcasting in general and on the CRTC in particular. The conclusion reached is somewhat the same, namely that if fees are indeed a form of taxation, then Parliament must expressly delegate taxation authority.

The Supreme Court ruled on this matter some time ago. If fees are legislated, then they constitute a form of taxation. We now have before us proposed legislation.

I have read your submission and I agree with most of what you have said. Fees generate \$4 billion in government revenues every year. As a Treasury Board official, do you turn the revenues collected over to the Consolidated Revenue Fund?

As a sidebar, Mr. Chairman, I would like us to invite the Chairman of the CRTC to come before this committee to explain to us his report so that we can review it. It is a sound, detailed and clear report.

As a Treasury Board official, your job, in principle, is to do a review and report back to us. Do you in fact examine regularly and efficiently the fees charged by government organizations and agencies? Have you observed any shortcomings? Do you have the human and financial resources you need to do a good job, given the fundamental importance of this process?

[English]

**Mr. Morgan:** When a department is proposing to modify fees, which require the approval of the Treasury Board, they are reviewed extensively in the Treasury Board submission by our policy centre in the secretariat to ensure compliance with the policy. We can expect that, in future, any such proposals again will be subject to that review and in fact be more comprehensive in terms of the elaboration of what their fees will be, the consultation that has taken place as well as the performances and the standards they expect to put in place.

That being said, once the Treasury Board does approve a proposal for a new fee, it then goes to the special committee of council for review, and there are a number of fees that would go directly there for ministers who have the authority in their own legislation to propose fees on their own. These are then subject to scrutiny through the *Canada Gazette* as well as the Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, so there is a fair degree of review that goes on and has gone on for many years in terms of process.

S'il s'agit d'une taxe, il faut qu'il y ait un examen parlementaire. Les règlements donnent toute la latitude possible aux fonctionnaires pour imposer des règlements. Il y a des taxes et des frais. Quant à moi, c'est la même chose.

Le Comité mixte d'examen de la réglementation a présenté le 28 octobre 2003 un rapport qui touche à la radiodiffusion et au CRTC en particulier. Il abonde un peu dans le même sens. Ce rapport stipule que s'il est établi que les frais sont effectivement une taxe, il faut qu'il y ait une délégation expresse du pouvoir de taxation par le Parlement.

Cela a été établi par la Cour suprême, il y a longtemps. Si les frais sont exigés par la loi, c'est une taxe. Si les frais sont imposés par une autorité de la législation, c'est une taxe. Nous voici donc avec un projet de loi.

J'ai lu votre témoignage et je suis en grande partie d'accord avec vous. Il y a quatre milliards de revenus par année. Ces frais rapportent donc des fonds au gouvernement. Recevez-vous comme fonctionnaire du Conseil du Trésor ces frais pour les mettre dans des fonds consolidés?

Je fais une parenthèse, monsieur le président, pour dire que j'aimerais qu'on invite le président du CRTC pour qu'il nous explique son rapport et pour que le Comité sénatorial permanent des finances nationales puisse l'examiner. C'est un bon rapport. Il est explicite et clair.

Comme fonctionnaire responsable du Conseil du Trésor, vous êtes chargé, en principe, d'examiner, de revoir et de faire rapport sur cet examen. Faites-vous les inspections des frais chargés par les organismes et agences gouvernementales de façon efficace et régulière? Y a-t-il des manques dans le système? Avez-vous toutes les ressources humaines nécessaires? Avez-vous toutes les ressources financières à votre disposition pour faire un bon travail parce c'est fondamental.

[Traduction]

**M. Morgan:** Quand un ministère propose de modifier ses frais, ce qui nécessite l'approbation du Conseil du Trésor, la présentation faite au Conseil du Trésor à ce sujet est examinée en détail par le centre des politiques du Secrétariat, pour assurer le respect de la politique. Nous nous attendons à ce que les futures propositions soient assujetties à un examen semblable et expliquent même de façon plus détaillée quels seront les frais, quelles consultations ont été effectuées et quels sont les normes et les rendements prévus.

Cela dit, une fois que le Conseil du Trésor approuve les nouveaux frais proposés, ils sont soumis à l'examen d'un comité spécial du Conseil; dans un certain nombre de cas, les frais lui sont renvoyés directement quand les ministres ont le pouvoir, en vertu de la loi habilitante, de proposer eux-mêmes des frais. La publication dans la *Gazette du Canada* est un autre mécanisme d'examen, tout comme leur renvoi au Comité mixte d'examen de la réglementation; il y a donc tout un processus d'examen qui existe depuis de nombreuses années.



We are going to require, through our policy, a lot more information in departmental reports on plans and priorities and the departmental performance reports. I believe those requirements will help to ensure much more transparency in the information. Then ministers, or the deputy heads of those commissions that have that degree of independence, can be held accountable for their overall performance.

[Translation]

**Senator Gauthier:** The system is in place. Do you have the resources you need to effectively monitor how the system is working? You say you do, so I do not understand the problem.

[English]

**Mr. Morgan:** I believe we have the resources required to implement the policy, which requires not only providing guidance to ministers and departments, but also to ensure there is a good communication network amongst departments so they can share their best practices.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Do you review each new request for a fee increase?

[English]

**Mr. Morgan:** No, in the Treasury Board Secretariat we would only be involved in those fees that are required to receive Treasury Board approval. There are some areas where some ministers have been delegated authority through their own legislation to set fees. They would go through a separate process; they would not necessarily come to the board.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Approximately what percentage would that be?

[English]

**Mr. Morgan:** I am sorry; we do not have that information.

[Translation]

**Senator Gauthier:** Could you send me some documentation about this? How many fees have you reviewed? What overall percentage does this represent?

[English]

**Mr. Morgan:** Yes, we will undertake to provide you with that information.

**The Deputy Chairman:** Mr. Morgan you indicated that a department might introduce a fee, and would not talk to you about introducing a user fee or a charge if they had been delegated, through legislation, the authority to implement it.

Notre politique va exiger que les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement contiennent beaucoup plus de renseignements. Je crois qu'ainsi l'information sera plus transparente. Les ministres ou les sous-ministres responsables des organisations qui jouissent d'une certaine autonomie pourront alors être tenus responsables du rendement dans son ensemble.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Votre système est établi. Avez-vous toutes les ressources nécessaires pour suivre ce système avec efficacité? Vous dites que vous les avez et je ne comprends pas.

[Traduction]

**M. Morgan:** Je crois que nous disposons des ressources nécessaires pour mettre en oeuvre la politique qui nécessite non seulement de fournir des conseils aux ministres et aux ministères, mais aussi d'assurer qu'il existe un bon réseau de communications entre les ministères pour leur permettre de partager leurs meilleures pratiques.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Vérifiez-vous chacune des nouvelles demandes pour une augmentation de frais?

[Traduction]

**M. Morgan:** Non, le Secrétariat du Conseil du trésor ne s'occupe que des frais qui nécessitent son approbation. Dans certains cas, la loi habilitante d'un ministère délègue au ministre le pouvoir d'établir les frais d'utilisation. C'est un processus distinct; ces frais ne sont pas nécessairement soumis au Conseil.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Environ quel pourcentage?

[Traduction]

**M. Morgan:** Je suis désolé, mais je ne connais pas cette information.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Pourriez-vous m'envoyer un document à ce sujet? Combien de frais avez-vous examinés? Quelle est le montant total, le pourcentage?

[Traduction]

**M. Morgan:** Oui, nous allons vous fournir ces informations.

**Le vice-président:** Monsieur Morgan, vous avez dit que le ministère pouvait imposer des frais et n'avait pas à communiquer avec vous pour le faire si sa loi habilitante lui avait délégué ce pouvoir.

Is it possible that a department could decide to impose a fee-for-service without having legislative authority to do so, and if so, under what circumstances?

**Mr. Morgan:** No, a department would have to have the authority to establish a fee, either through their own legislation directly or through the Financial Administration Act. If it is through the Financial Administration Act, it would require the review of the Treasury Board ministers and their approval. Our policy requires that departments consult with the Treasury Board Secretariat, even if there is no requirement for them to come to the board for formal approval, so we hope to engage departments in that manner.

**Senator Oliver:** Mr. Morgan, you said that there were some other matters you would bring to the attention of the committee later on. Senator Comeau asked that you give that information later, but not today. I am curious to know what the subject matters of those concerns are.

Without going into details, what are the headings of the subject matters of your concerns?

**Mr. Morgan:** One area would be equity in terms of equity for the public interest versus the paying users. Another area would be to go through the individual elements of the proposed bill and the policy to find out what is expected in the management and consultation processes. We would go through the each individual aspect of the policy and the proposed bill and compare them.

**Senator Oliver:** The chairman mentioned NAV Canada. I have received calls in my office from officials from NAV Canada expressing concern about this proposed bill.

The chairman has circulated a letter from Mr. Neil Wilson, the vice-president and general counsel, in which Mr. Wilson makes a suggestion for a possible amendment.

I would like to read some of the letter to you and ask you to comment.

As we discussed, NAV Canada believes there is a simple solution to the complex problem created by the possible inclusion of the private sector under the ambit of this bill.

In other words, they want the proposed bill to be for the public sector only, and not the private sector, or corporations operating outside this area.

We believe the Senate Standing Committee on National Finance should include the words 'of the Government of Canada,' following the term 'any other body' in the section 2 definition of regulatory authority. This solution provides legislative clarity of the intent of the bill's sponsor and avoids potentially causing significant harm to private sector companies for whom the bill's measures were not designed.

What do you say about their suggestion for a proposed amendment?

**Mr. Morgan:** The proposed bill is sufficiently unclear as to its scope of application, which has caused some concern.

Est-il possible qu'un ministère décide d'imposer des frais d'utilisation sans être autorisé à le faire par la loi et, si c'est le cas, dans quelles circonstances?

**M. Morgan:** Non, un ministère doit avoir le pouvoir d'établir des frais, en vertu soit de sa loi habilitante, soit de la Loi sur la gestion des finances publiques. S'il le fait en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'examen et l'approbation des ministres du Conseil du Trésor sont requis. Notre politique oblige les ministères à consulter le Secrétariat du Conseil du Trésor, même s'ils ne sont pas tenus de demander notre approbation officielle, et nous espérons que les ministères le font.

**Le sénateur Oliver:** Monsieur Morgan, vous avez dit qu'il y avait d'autres questions sur lesquelles vous vouliez attirer l'attention du comité plus tard. Le sénateur Comeau vous a demandé de nous envoyer ces informations, mais j'aimerais savoir quelle est la nature de ces questions.

Sans entrer dans les détails, pourriez-vous nous indiquer de quoi il s'agit?

**M. Morgan:** Il y a la question de l'équité entre l'intérêt public et les utilisateurs payeurs. Il faudrait aussi examiner chaque élément du projet de loi et de la politique pour déterminer ce que les processus de gestion et de consultation supposent. Nous examinerions chaque aspect de la politique et du projet de loi pour les comparer.

**Le sénateur Oliver:** Le président a parlé de NAV Canada. J'ai reçu des appels à mon bureau de représentants de NAV Canada inquiets au sujet du projet de loi.

Le président a fait circuler une lettre signée par le vice-président et avocat général Neil Wilson, dans laquelle il propose un amendement.

J'aimerais vous lire un extrait de cette lettre et vous demander votre opinion.

Comme nous en avons discuté, NAV CANADA croit qu'il existe une solution simple au problème complexe causé par l'application possible de la loi au secteur privé.

Autrement dit, on veut que le projet de loi s'adresse seulement au secteur public, et pas au secteur privé, ou aux sociétés fonctionnant en dehors de ce contexte.

Nous croyons que le Comité sénatorial permanent des finances nationales devrait ajouter les mots «du gouvernement du Canada» après les mots «ou tout autre organisme», dans la définition d'organisme de réglementation, à l'article 2 sur les définitions. Cette solution précise l'intention du parrain du projet de loi et prévient tout préjudice important qui pourrait être causé aux entreprises du secteur privé qui ne sont pas visées par le projet de loi.

Que pensez-vous de l'amendement proposé?

**M. Morgan:** Le projet de loi est assez imprécis quant à la portée de son application, ce qui est inquiétant.



**Senator Oliver:** This is an attempt to define and narrow the scope, though.

**Mr. Morgan:** That is correct. If that amendment were to be made, the question remains, will the proposed legislation apply to Government of Canada entities, which it was not intended to apply to?

As an example, would it apply to all commercial Crown corporations that have the authority to set their own fees?

Would they be required to come into the House with their proposals and lay out why they are set at a certain level and the consultation process they followed?

This is a question that will need to be asked and answered. There was an amendment made to the proposed bill to remove the words "Crown corporations," but there is sufficient doubt as to whether or not the current definition of a regulating body would include Crown corporations as well. That could have some significant consequences to entities that are operating at a degree of arm's length from government.

**Senator Oliver:** Ms. Bouzigon, do you wish to speak?

**Ms. Bouzigon:** The concern expressed by NAV Canada corresponds to the concern we have identified.

The notes we provided to you explain that under the definition of "regulating authority," which we find extremely broad, is likely to include NAV Canada, for exactly the same reason they explained.

The proposed legislation does not include any suggestion that the bodies covered by it have to be subject to government directions or funded by the government, which might have been the intent. Just putting "of the Government of Canada" would not obtain that objective. It might serve to exclude NAV Canada, but it would not exclude Crown corporations. It would not exclude the Federal Court of Canada. It would not exclude other bodies like the CRTC, for example. So it still remains very broad and very difficult to define.

**Senator Oliver:** If not "of the Government of Canada," what other language would you suggest?

**Ms. Bouzigon:** I would like to first find out the intent and what we want to cover. What is the purpose of the proposed bill? Then, perhaps, I would make recommendations. Right now, I do not feel at liberty to make suggestions because we are looking at it one by one, and I am not aware of the overall principle that proponents in the House or the Senate would want to put forward. I will be pleased, once I have that information, to provide any suggestions.

**The Deputy Chairman:** The Treasury Board announced a revised external charging policy, which came into effect, I believe, not that long ago. Is that correct?

**Mr. Morgan:** That is correct, it came into effect in August.

**Le sénateur Oliver:** C'est un moyen d'en définir et d'en limiter la portée, pourtant.

**M. Morgan:** Oui. Si le projet de loi était ainsi amendé, on ne saurait toujours pas s'il vise les entités du gouvernement du Canada auxquelles il ne devait pas s'appliquer?

Par exemple, s'appliquerait-il à toutes les sociétés d'État commerciales qui ont le pouvoir d'établir leurs propres frais?

Seraient-elles obligées de soumettre leurs propositions à l'examen de la Chambre et d'expliquer pourquoi elles veulent exiger ces frais et quel est le processus de consultation qu'elles ont suivi?

C'est une question à laquelle il faudra répondre. On a proposé de supprimer les mots «société d'État» du projet de loi, mais on ne sait toujours pas si la définition actuelle d'organisme de réglementation comprend les sociétés d'État ou non. Cela pourrait avoir des conséquences importantes pour les organismes qui fonctionnent de façon assez autonome par rapport au gouvernement.

**Le sénateur Oliver:** Madame Bouzigon, voulez-vous ajouter quelque chose?

**Mme Bouzigon:** L'inquiétude exprimée par NAV Canada correspond à la nôtre.

Dans les notes que nous vous avons fournies, nous expliquons que la définition d'«organisme de réglementation», que nous trouvons extrêmement vaste, comprend probablement NAV Canada, exactement pour la même raison que lui.

Le projet de loi n'indique nulle part que les organismes qu'il vise doivent suivre les directives du gouvernement ou être financés par lui, ce qui était peut-être l'objectif. Rajouter seulement les mots «du gouvernement du Canada» ne réglerait pas le problème. Cela exclurait peut-être NAV Canada, mais pas les sociétés d'État. La Cour fédérale du Canada ne serait pas exclue, ni d'autres organismes comme le CRTC. Cela reste encore très général et très difficile à préciser.

**Le sénateur Oliver:** Si on n'ajoute pas les mots «du gouvernement du Canada», que proposeriez-vous comme libellé?

**Mme Bouzigon:** Je voudrais d'abord savoir quelle est l'intention du projet de loi et quelle est son application. Quel est l'objectif du projet de loi? Ensuite, je ferais peut-être des recommandations. Actuellement, je ne me sens pas en mesure de faire de proposition parce qu'on examine la situation au cas par cas et que je ne connais pas le principe général que les intéressés à la Chambre ou au Sénat veulent faire valoir. Quand j'en saurai plus long à ce sujet, je serai heureuse de faire des suggestions.

**Le vice-président:** Le Conseil du Trésor a annoncé une nouvelle politique sur les frais d'utilisation externe, qui est entrée en vigueur il n'y a pas très longtemps, je pense. Est-ce exact?

**M. Morgan:** Oui, elle est entrée en vigueur en août.

**The Deputy Chairman:** Has this been in the works for some time? I understand you had another policy in place as of 1997. Has this revision been in place, or was it prompted by the proposed legislation?

**Mr. Morgan:** In the 1997 policy, the government committed to initiate a review within a three-year period. Over the last two or three years we have undertaken extensive consultations with external stakeholders and departments in respect of improving upon the previous policy. We conducted an international benchmark comparison between Canada and a number of other countries on the basis of that particular review before us on the revised policy on external charging. During the course of the tabling of the proposed bill we had discussions with Mr. Cullen and the external stakeholders to try to improve upon the policy, taking into account some of the proposals that were being contemplated in the proposed legislation. That is why you will find a number of similarities with elements of bill in the policy.

**The Deputy Chairman:** It is my understanding that this policy came into effect on August 12, 2003. How does that come into effect? Does the minister simply declare the new policy and then file a copy?

**Mr. Morgan:** Once the President of the Treasury Board approves the policy it will be in effect. The policy was announced a few weeks later. Many of our departments were aware that the policy was under development and going forward to the Treasury Board. We also indicated that there would be an implementation plan associated with the policy so that departments would not be immediately required to have performance standards in place for all of their programs. They have been given a two-year window to put them in place. Any new fees coming into play, or any amendments to fees that have been developed would require the development of a performance standard.

**The Deputy Chairman:** The President of the Treasury Board, Ms. Robillard, appears before this committee at least once a year. Presumably Ms. Robillard would be open to questions on this issue because it falls under her area of responsibility. Is that correct?

**Mr. Morgan:** That is correct.

**The Deputy Chairman:** I would like to ensure clarity for the committee; the policy is written in such a way that it does not have to come before us before it is implemented; however, we have an opportunity to review it afterwards. Whereas, we review proposed legislation before it is implemented. I am reacting to a question that was asked earlier.

[Translation]

**Senator Gauthier:** This morning, we received a large document outlining Treasury Board's policy. We are being asked to review it at a moment's notice and then to ask some relevant questions about Bill C-212. I do not think that is possible. It would have been preferable to receive the material earlier. Then we would

**Le vice-président:** Était-elle à l'étude depuis un certain temps? Je crois comprendre que l'autre politique était en vigueur depuis 1997. La révision était-elle en cours, ou a-t-elle été provoquée par le projet de loi?

**M. Morgan:** Dans la politique de 1997, le gouvernement avait promis d'entreprendre une révision dans un délai de trois ans. Depuis deux ou trois ans, nous avons engagé de vastes consultations avec les partenaires de l'extérieur et les ministères pour améliorer la politique. Nous avons fait des comparaisons entre le Canada et d'autres pays dans le cadre de cette révision des frais d'utilisation externe. Durant la préparation du projet de loi, nous avons discuté avec M. Cullen et les intervenants de l'extérieur pour essayer d'améliorer la politique, en tenant compte des propositions que le projet de loi envisageait. C'est la raison pour laquelle vous allez trouver un certain nombre de similitudes entre le projet de loi et la politique.

**Le vice-président:** Je pense que la politique est entrée en vigueur le 12 août 2003. Comment entre-t-elle en vigueur? Est-ce que le ministre déclare simplement qu'il y a une nouvelle politique et en dépose un exemplaire?

**M. Morgan:** La politique entrera en vigueur une fois que la présidente du Conseil du Trésor l'aura approuvée. Cette politique a été annoncée quelques semaines plus tard. Beaucoup de nos ministères savaient que la politique était en voie d'élaboration et qu'elle était à l'étude au Conseil du Trésor. Nous avons aussi indiqué que la politique serait assortie d'un plan de mise en œuvre pour que les ministères ne soient pas immédiatement tenus d'appliquer des normes de rendement pour tous leurs programmes. Ils ont un délai de deux ans pour appliquer ces normes. La création de nouveaux droits d'utilisation et la modification de droits existants exigeraient l'élaboration de normes de rendement.

**Le vice-président:** La présidente du Conseil du Trésor, Mme Robillard, témoigne devant ce comité au moins une fois par année. Je présume que Mme Robillard serait disposée à répondre à des questions sur ce sujet puisqu'il relève de son champ de compétence. Est-ce exact?

**M. Morgan:** C'est exact.

**Le vice-président:** J'aimerais que ce soit bien clair pour le comité; la politique est rédigée de telle manière qu'elle n'a pas à nous être soumise avant d'entrer en vigueur; toutefois, nous aurons l'occasion de l'examiner par la suite, tandis que nous étudions les projets de loi avant qu'ils soient adoptés. Je réponds à une question qui a été posée plus tôt.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Nous avons reçu, ce matin, un volumineux document sur toute la politique du Conseil du Trésor. On nous demande d'en faire la lecture en quelques secondes pour ensuite poser des questions pertinentes au projet de loi C-212. Je crains que cela ne soit possible. Il aurait été



have been able to prepare a series of pertinent questions and get some useful answers. I am not happy with the way things are working out here.

[English]

**The Deputy Chairman:** In that case, we may have to bring you back to answer some more questions. It is difficult for us to go through this bill quickly.

**Senator Ringuette:** I am from New Brunswick and a pretty simple person. I view user fees as services. For instance, I recently cancelled my American Express credit card because of excessive user fees. However, as a consumer I have the option to do cancel my credit cards, but the users affected by the user fees that we are looking at do not have that option. It is for that reason that parliamentarians must review these issues. Perhaps in a few years' time, we will review the various departments, their user fees and their bases. We may find that the user would be better served by a private service rather than a departmental service. For the user to be completely satisfied with the fees-for-service, we need to scrutinize the system. There may be other options in the future.

You mentioned that there are no provisions in the proposed bill to lower user fees. In your experience, which departments or agencies have reduced their fees over the last ten years?

**Mr. Morgan:** The Minister of Finance reduced the air traffic security charge just recently. With respect to other departments, we have to keep in mind that we are not talking about 100 per cent cost recovery, which is the ceiling in respect of services and access to facilities. For the most part, these fees are set below full cost. They are reassessed on a regular basis with their stakeholders and departments, keeping in mind the environmental situation and whether the stakeholders financially absorb these fees. As a result departments do adjust them from time to time. I am not aware of the specific details of any reductions by departments or agencies.

**Senator Ringuette:** Could you obtain that information for the committee? It would be useful to have a list of departments and agencies that have reduced their user fees in the last 10 years.

The previous policy required that a private benefit be conferred before a fee could be charged. Does your group deem this a fundamental requirement to a cost recovery fee, as opposed to a simple tax? Why did you remove this requirement from the revised policy that was just completed?

**Mr. Morgan:** If I may, Mr. Chair, I would like to ask Ms. Shirreff to answer that question.

**Ms. Suzanne Shirreff, Senior Director, Cost Recovery Policy Division, Treasury Board of Canada, Secretariat:** The 1997 policy quantified "public" versus "private." It was an extremely

préférable d'obtenir le document plus tôt. Ainsi nous aurions été en mesure de préparer une série de questions pertinentes et d'obtenir des réponses utiles. Je ne garderai pas un bon souvenir de cette visite.

[Traduction]

**Le vice-président:** Dans ce cas, nous pourrions vous demander de revenir pour répondre à d'autres questions. Il est difficile pour nous d'examiner rapidement ce projet de loi.

**Le sénateur Ringuette:** Je viens du Nouveau-Brunswick et je suis une personne simple. Je considère que les frais d'utilisation correspondent à des services. Par exemple, j'ai récemment annulé ma carte de crédit American Express parce que les frais d'utilisation étaient excessifs. Comme consommateur, je peux annuler mes cartes de crédit, mais les usagers touchés par les frais d'utilisation que nous examinons n'ont pas cette possibilité. C'est pour cette raison que les parlementaires doivent examiner ces questions. Peut-être que, dans quelques années, nous examinerons les divers ministères, leurs frais d'utilisation et leurs justificatifs. Nous pourrions découvrir que les usagers seraient mieux servis par un organisme privé que par un organisme ministériel. Pour que l'utilisateur soit entièrement satisfait des droits exigés pour la prestation d'un service, nous devons examiner le système à la loupe. Il y aura peut-être d'autres possibilités dans l'avenir.

Vous avez dit que le projet de loi ne contient aucune disposition de réduction des frais d'utilisation. À votre connaissance, quels sont les ministères et organismes qui ont réduit leurs frais d'utilisation depuis dix ans?

**M. Morgan:** Le ministre des Finances vient de réduire le Droit pour la sécurité des passagers du transport aérien. Quant aux autres ministères, nous devons nous souvenir qu'il ne s'agit pas de recouvrement intégral des coûts, ce qui constitue le plafond relativement aux services et à l'accès aux installations. Dans la plupart des cas, ces droits sont inférieurs au coût intégral. Ils sont régulièrement réévalués en collaboration avec les intervenants et les ministères, en tenant compte de la conjoncture et de la capacité des intervenants de payer ces droits. Par conséquent, les ministères les modifient de temps à autre. Je n'ai pas de données particulières sur des réductions qui auraient été accordées par des ministères ou des organismes.

**Le sénateur Ringuette:** Pourriez-vous nous obtenir ces données? Ce serait utile d'avoir une liste de ministères et d'organismes qui ont réduit leurs droits d'utilisation depuis dix ans.

La politique précédente stipulait qu'un avantage privé devait être conféré pour qu'on puisse imposer des droits d'utilisation. Votre organisme considère-t-il cela comme une condition fondamentale à l'imposition de frais d'utilisation, par opposition à une simple taxe? Pourquoi avez-vous supprimé cette condition de la version finale de la politique révisée?

**M. Morgan:** Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais inviter Mme Shirreff à répondre à cette question.

**Mme Suzanne Shirreff, directrice principale, Division de la politique du recouvrement des coûts, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:** La politique de 1997 comparait

frustrating concept for both stakeholders and departments because no matter how one goes about doing that, it requires a kind of assessment and no one can actually say what is right or wrong.

When we did the benchmark study of other countries, we found that they recognize the concept of "benefit" in a broader, more general level. For example, they recognize that there are some benefits for stakeholders in respect of being regulated. It may reduce some of the liability and it provides the consumer with product confidence.

The concept adopted by some of the other international groups that we have looked at is good, without examining the level of quantifying what is in and what is out.

The overall concept of benefit of regulation is embedded in the new, revised policy. We have also included the initial full cost and also determined what the fee schedule would look like. For example, what will the price ultimately be?

We have provided some general guidelines to allow departments to look at issues of public policy objectives to be taken into account and the ability to pay. Overall, when we say the concept is gone, it is not actually gone but rather put into a practice that is more acceptable, from the standpoint of the process to establish the fees.

**Senator Ringuette:** Was the international study of comparison in respect of user fees was tabled in the House of Commons and in the Senate so that parliamentarians would be fully informed?

**The Deputy Chairman:** You should ask the panel whether they have given us that background information.

**Mr. Morgan:** If you are referring to the actual benchmark study, we did, I believe, table that it at one of the Standing Committee's on Finance appearances in the House. We would be pleased to table a copy of it here as well.

**The Deputy Chairman:** Would you please send us a copy?

**Mr. Morgan:** Certainly.

**Senator Comeau:** The legislation calls for an independent dispute resolution process. As I understand it, the proposed legislation is silent on the key elements of the process. Would you be able to provide us, should the proposed bill go through, the elements of an independent dispute resolution process?

**Ms. Bouzigon:** The only certain element is that it has to be independent. Normally, an attribute of independence in that context would be a three-person panel: one person appointed by the department or minister, one person appointed by the person who is seeking the establishment of it, and a third person appointed by both.

Whether the effect would be binding, how it would function, or who would pay the cost, is uncertain, as there is no regulation making power in the legislation.

quantitativement les notions de «public» et de «privé». C'est un concept extrêmement frustrant pour les intervenants et les ministères, parce que peu importe la manière de l'appliquer, il exige une forme d'évaluation et personne ne peut dire ce qui est adéquat ou non.

Quand nous avons effectué une étude comparative d'autres pays, nous avons constaté qu'ils reconnaissent le concept de l'«avantage» dans un sens beaucoup plus vaste. Ainsi, ils reconnaissent qu'il y a des avantages pour les intervenants à être réglementés. La réglementation peut réduire la responsabilité et susciter la confiance du consommateur envers le produit.

Le concept adopté par d'autres groupes étrangers que nous avons examinés est bon, bien que nous n'ayons pas quantifié ce qui est inclus et ce qui ne l'est pas.

Le concept général de l'avantage de la réglementation est intégré à la nouvelle politique révisée. Nous avons aussi inclus le coût initial intégral, et établi ce que le barème de droit devrait être. Quel sera le coût final, par exemple?

Nous avons formulé quelques directives générales pour permettre aux ministères d'étudier les questions relatives aux objectifs en matière de politique publique dont il faut tenir compte, ainsi que la capacité de payer. En fait, quand nous disons que le concept a été éliminé, il ne l'a pas vraiment été; il a plutôt été transformé en une pratique plus acceptable du point de vue du processus d'établissement des coûts.

**Le sénateur Ringuette:** L'étude comparative des droits d'utilisation d'autres pays a-t-elle été déposée à la Chambre des communes et au Sénat pour que les parlementaires puissent l'examiner à fond?

**Le vice-président:** Vous devriez demander au groupe d'experts s'il nous a fourni cette documentation.

**M. Morgan:** Si vous parlez de l'étude comparative elle-même, je crois que nous l'avons déposée à l'occasion d'une comparution du Comité permanent des finances à la Chambre. Nous serions heureux d'en déposer un exemplaire ici aussi.

**Le vice-président:** Nous feriez-vous parvenir un exemplaire?

**M. Morgan:** Certainement.

**Le sénateur Comeau:** La loi exige un processus indépendant de règlement des différends. D'après ce que je comprends, la loi proposée ne fait allusion à aucun des principaux éléments du processus. Si la loi proposée était adoptée, pourriez-vous nous indiquer quels sont les éléments d'un processus indépendant de règlement des différends?

**Mme Bouzigon:** Le seul élément certain est que ce processus doit être indépendant. Normalement, dans ce contexte, l'attribut d'indépendance implique l'existence d'un conseil composé de trois personnes: une personne nommée par le ministère ou le ministre, une personne nommée par celui ou celle qui veut établir ce conseil, et une troisième personne nommée par les deux parties.

Quant à savoir si les décisions seraient exécutoires, comment le processus fonctionnerait et qui paierait le coût, c'est incertain, car la loi ne confère aucun pouvoir de réglementation.



**Senator Comeau:** There is no such power?

**Ms. Bouzigon:** That is part of the problem with the proposed bill. There is no regulation-making power. There has to be in order for an administration to be able to make regulations.

**Senator Comeau:** It would not be possible to make resolutions binding under the legislation?

**Ms. Bouzigon:** No.

**Senator Comeau:** The independent dispute resolution people would be toothless tigers.

**Ms. Bouzigon:** Once a minister or a department sets out a process, they may decide it would be binding, but the proposed legislation does not contain any direction to that effect. In the end it would be up to the courts to determine upon perhaps application from an interested party what the act means.

**Senator Comeau:** Under the independent disputes resolution process, do you think the proposed legislation, as it is written now, would extend not only from the direct stakeholders, but also ultimately to the final users, the Canadian public? Would they have access, or is the wording vague?

**Ms. Bouzigon:** It is part of the items for which I have no answer. We cannot determine that from reading the proposed bill.

**Senator Comeau:** It is another of the elements that we do not know.

**Ms. Bouzigon:** The notion of "clients" is not defined. It is used inconsistently throughout the proposed bill.

**Senator Comeau:** Should this come to pass, one could make the case that a consumer should have access to the dispute resolution process?

**Ms. Bouzigon:** If you have an interest in it, yes.

**The Deputy Chairman:** On behalf of honourable senators, I thank the Treasury Board Secretariat personnel who have been with us today, Mr. Morgan, Ms. Shirreff and Ms. Bouzigon.

Thank you very much for coming today.

[Translation]

We will review the material you have submitted. I hope that you will also provide us with the other documents we requested.

[English]

We will now start with our next panel. I will understand if any colleague wishes to leave to attend the Korean War Memorial Celebration service in the Senate, which takes place in about 5 minutes.

**Mr. Jay Myers, Co-Chair, (Canadian Manufacturers and Exporters), Business Coalition on Cost Recovery:** Thank you very much for inviting us to appear before you. My name is Jayson Myers and I am the Senior Vice-President and

**Le sénateur Comeau:** Ce pouvoir n'existe pas?

**Mme Bouzigon:** C'est là une partie du problème en ce qui a trait à ce projet de loi. Il ne comporte aucun pouvoir de réglementation. Il doit y en avoir un pour que l'administration puisse formuler des règlements.

**Le sénateur Comeau:** Cette loi ne permettrait pas de rendre des décisions exécutoires?

**Mme Bouzigon:** Non.

**Le sénateur Comeau:** Le conseil indépendant de règlement des différends n'aurait aucun pouvoir véritable.

**Mme Bouzigon:** Quand un ministre ou un ministère établit un processus, il peut décider que ce processus sera exécutoire, mais le projet de loi ne contient aucune indication à ce sujet. En fin de compte, il incomberait aux tribunaux de déterminer — peut-être à la demande d'une partie intéressée — ce que la loi signifie.

**Le sénateur Comeau:** En vertu du processus indépendant de règlement des différends, croyez-vous que la loi proposée, dans sa version actuelle, ne s'appliquerait plus seulement aux intervenants directs, mais aussi aux usagers finaux, c'est-à-dire le public canadien? Le public y aurait-il accès, ou le libellé est-il trop vague?

**Mme Bouzigon:** Cela fait partie des éléments pour lesquels je n'ai pas de réponse. Nous ne pouvons pas trouver la réponse en lisant le projet de loi.

**Le sénateur Comeau:** C'est un autre des éléments dont nous ne savons rien.

**Mme Bouzigon:** La notion de «clients» n'est pas définie. Elle est employée de manière erratique dans le projet de loi.

**Le sénateur Comeau:** Si ce projet de loi était adopté, on pourrait défendre l'idée que le consommateur devrait avoir accès au processus de règlement des différends?

**Mme Bouzigon:** Si c'est avantageux, oui.

**Le vice-président:** Au nom des honorables sénateurs, je remercie les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor qui ont témoigné devant nous aujourd'hui, M. Morgan, Mme Shirreff et Mme Bouzigon.

Merci beaucoup d'être venus aujourd'hui.

[Français]

Nous allons étudier vos documents. J'espère que vous nous ferez parvenir les autres documents que nous vous avons demandés.

[Traduction]

Nous allons maintenant passer à notre groupe d'experts suivants. Je comprendrai si certains de mes collègues souhaitent assister au service commémorant la guerre de Corée, qui aura lieu au Sénat dans environ 15 minutes.

**M. Jay Myers, coprésident, (Manufacturiers et exportateurs du Canada), Coalition des entreprises sur le recouvrement des coûts:** Merci beaucoup de nous avoir invités à témoigner devant vous. Je m'appelle Jayson Myers et je suis vice-président principal et

Chief Economist of Canadian Manufacturers and Exporters. I am also the Co-chair of the Business Coalition on Cost Recovery, the BCCR.

I will start with a bit of what has unfortunately become ancient history. BCCR first became active on the cost recovery file in 1998 when a group of concerned businesses associations came together to solve some specific and, we hoped at that time some straight forward, problems concerned with federal cost recovery policy.

Our members include Canadian Manufacturers & Exporters, Canadian Federation of Independent Business, the Canadian Animal Health Institute, Rx & D, Canadian Chemical Producers Association, Canada's Medical Device Technology Companies and about 20 other business associations. We generate about \$330 billion a year in economic activity and employ well over two million Canadians.

From the start, we have understood and supported the need to pay reasonable fees for federal services. However, in return, we expect fees to be fair, set in an accountable and transparent way, and linked to a specific service or benefit as provided to the fee payer.

While the government's first cost recovery policy recognized many of these principles, they were rarely implemented in the design or the administration of departmental cost recovery programs. Unfortunately, the revised federal cost recovery policy does not even recognize many of the key principles that we have continually maintained are so important. It really does nothing to ensure that user fees will be implemented on an accountable, fee-for-service basis.

The major issue here, honourable senator, is not the policy itself, but that the departments do not implement the policy.

In our many appearances before committees of Parliament over the last several years, we have documented our ongoing concerns with cost recovery. Our top concern is that the departments are not meeting the commitments that they have made in exchange for charging fees. Specifically, they routinely fail to deliver on their promised performance standards. Ms. Szkotnicki will give you some examples.

**Ms. Jean Szkotnicki, Co-Chair, (Canadian Animal Health Institute), Business Coalition on Cost Recovery:** It takes Health Canada an average of 672 days to approve a new human prescription drug, nearly double the promised standards of 365 days and 10 months longer than the average approval time in the United States.

économiste en chef des Manufacturiers et exportateurs du Canada. Je suis également coprésident de la Coalition des entreprises sur le recouvrement des coûts, la CERC.

Je vais commencer par faire un survol de ce qui est malheureusement devenu de l'histoire ancienne. La CERC a commencé à travailler au dossier du recouvrement des coûts en 1998, lorsqu'un groupe d'associations de gens d'affaires s'est formé pour régler certains problèmes particuliers — que nous espérions alors être simples — entourant la politique fédérale de recouvrement des coûts.

Nos membres comprennent les Manufacturiers et exportateurs du Canada, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, l'Institut canadien de la santé animale, Rx & D, l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, des entreprises canadiennes de technologie des dispositifs médicaux et une vingtaine d'autres associations professionnelles. Nous générons environ 330 milliards de dollars par année en activité économique et nous employons plus de 2 millions de Canadiens.

Dès le début, nous avons compris et reconnu la nécessité de payer des droits raisonnables pour les services du gouvernement fédéral. Toutefois, nous nous attendons à ce que ces droits soient justes, définis de manière raisonnable et transparente, et qu'ils soient liés à des services ou à des avantages précis pour ceux qui doivent les acquitter.

Si la première politique de recouvrement des coûts du gouvernement reconnaissait une grande partie de ces principes, ils ont rarement été appliqués dans la conception ou dans l'administration des programmes ministériels de recouvrement des coûts. Malheureusement, la politique révisée de recouvrement des coûts du gouvernement fédéral écarte une bonne partie de ces principes dont nous avons toujours maintenu l'importance. Cette politique ne propose rien pour garantir que les droits d'utilisation seront appliqués de manière justifiable et en regard de services particuliers.

Honorables sénateurs, le problème réside non pas dans la politique elle-même, mais dans le fait que les ministères ne l'appliquent pas.

Nous avons témoigné souvent devant les comités du Parlement depuis quelques années, et nous avons décrit nos préoccupations constantes à l'égard du recouvrement des coûts. Nous nous soucions principalement du fait que les ministères ne respectent pas les engagements qu'ils ont pris en regard des droits imposés. Plus particulièrement, ils négligent souvent de respecter les normes de rendement envers lesquelles ils s'étaient engagés. Mme Szkotnicki vous donnera quelques exemples.

**Mme Jean Szkotnicki, coprésidente, (Institut canadien de la santé animale), Coalition des entreprises sur le recouvrement des coûts:** Il faut en moyenne 672 jours à Santé Canada pour homologuer un nouveau médicament d'ordonnance à usage humain, soit presque le double de la norme de 365 jours, et 10 mois de plus que le délai moyen d'homologation aux États-Unis.



For new active biological substances flagged for priority review, meaning they might be used to prevent a serious debilitating or life threatening disease, the average approval time in 2000 was 825 days, compared to the U.S. average of 212 days for the same class of products.

It is even worse for veterinarian drugs, with which I am most familiar. They take an average of 818 days to review, double the U.S. average, and five times the performance standard of the Veterinarian Drugs Directorate, which is 180 days.

In most cases, approval times have lengthened not because approval procedures have become more complicated, but because applications are caught in time-consuming queues waiting to be reviewed examples. Even though promised performance standards are not being met, cost recovery fees are still being collected in full.

In response to our concerns and pressure from Parliament, Treasury Board prepared and implemented a revised cost recovery policy. Treasury Board says that their revised cost recovery policy addresses the many concerns identified by our coalition and others, including the Commons Finance Committee, the Joint Committee on the Scrutiny of Regulations and the Auditor General. We wish that were true, but unfortunately it is not.

**Mr. Myers:** The revised policy that Treasury Board was discussing earlier this morning really falls short in three key areas.

First, Treasury Board's revised cost recovery policy does not link performance delivery to fees. It is true that Treasury Board does require cost recovery programs to set a standard, but no one is empowered to enforce this standard. It is our experience that unenforceable performance standards are essentially meaningless.

The main benefit companies should get for their fees is predictable performance of the service that we are paying for, and that departments are pledging to meet. If departments do not deliver services in the way or the time they promise, then we believe that fees should be reduced, and if there is no service being provided, then fees should not be paid. Otherwise, there is no incentive for any department to actually meet or improve service standards.

Other jurisdictions have successfully linked fees to performance standards. The U.S. Prescription Drug User Fee Act is one example. In Australia, the 1989 Therapeutic Goods Act provides legislated penalties for missing performance targets in the review of human drug products. The Australian Pesticides and Veterinary Medicines Authority also has legislated performance standards and, incidentally, a 97 per cent to 98 per cent on-time

En ce qui concerne les nouvelles substances biologiques actives dont le traitement est défini comme prioritaire, c'est-à-dire qu'elles pourraient servir à prévenir certaines maladies débilitantes ou mortelles, le délai moyen d'homologation était de 825 jours en 2000, comparativement à la moyenne de 212 jours aux États-Unis pour la même catégorie de produits.

La situation est encore pire pour les nouveaux médicaments vétérinaires, domaine que je connais très bien. Il faut en moyenne 818 jours pour les examiner, soit le double de la moyenne aux États-unis, et un délai 5 fois plus long que la norme de rendement de 180 jours fixée par la Direction des médicaments vétérinaires.

Dans la plupart des cas, ce n'est pas la complexité accrue des méthodes d'homologation qui prolonge le délai, mais plutôt le fait que les demandes attendent longtemps avant d'être examinées. Même si les normes de rendement établies ne sont pas respectées, on perçoit les frais de service au complet.

Réagissant à nos préoccupations et à la pression exercée par le Parlement, le Conseil du Trésor a élaboré et mis en œuvre une politique révisée de recouvrement des coûts. Il soutient que sa politique révisée tient compte des nombreuses réserves de la Coalition et d'autres intervenants, notamment le Comité permanent des finances de la Chambre des communes, le Comité mixte d'examen de la réglementation et le Vérificateur général. Nous aimerions que ce soit vrai, mais ce n'est malheureusement pas le cas.

**M. Myers:** La politique révisée que le Conseil du Trésor décrivait plus tôt ce matin est déficiente dans trois grands domaines.

Premièrement, la politique révisée n'établit pas de lien entre le rendement et les droits perçus. Il est vrai que le Conseil du Trésor exige que les programmes de recouvrement des coûts fixent une norme, mais personne n'a le pouvoir d'appliquer cette norme. Nous avons constaté que les normes de rendement inapplicables sont, dans la pratique, vaines.

Le principal avantage que les entreprises devraient retirer des droits qu'elles paient est que le rendement dans la prestation des services qu'elles reçoivent — rendement auquel les ministères se sont engagés — devrait être prévisible. Si les ministères ne livrent pas les services quand et comme ils l'ont promis, nous estimons que les frais devraient être réduits, et si aucun service n'est rendu, les droits ne devraient pas être payés. Autrement, pourquoi les ministères se sentiraient-ils obligés de respecter les normes de service ou de faire mieux?

D'autres administrations ont réussi à établir un lien entre les droits et les normes de rendement. La Prescription Drug User Fee Act des États-Unis en est un exemple. En Australie, la Therapeutic Goods Act de 1989 énonce les sanctions prévues par la loi dans le cas où les normes de rendement visant l'examen des médicaments à usage humain ne sont pas atteintes. L'autorité australienne en matière de produits antiparasitaires et de

delivery rate. When performance is not met in these instances, companies can apply to a special tribunal for a fee reduction.

We believe, that linking fees to service standard would help to insure that services provided by government are improved and that standards are indeed met. The proposed bill, if passed would ensure that would happen. The experience of other jurisdictions indicates that such improvements can be made without either a reduction of fee revenues or resort to legal challenges.

Our second point is that the policy needs an independent dispute resolution mechanism. In the event of a dispute, Treasury Board tells us to take it up with the department that charges the fees, so it simply goes up and up the chain to the minister, if it ever gets there. In legal terms, it is like the defendant also being asked to be the judge.

Treasury Board points out that a special committee of cabinet must approve new fees, but unfortunately, since the SCC only reviews new or increased fee proposals and does not monitor fee implementation, it is unable to take action when departments or agencies routinely deliver below their standards. Because the SCC process is secret, companies cannot review or comment on fee proposals, as they would with parliamentary review.

Third, the revised policy takes a major step backward, we believe, in ignoring the principle that fees must be linked to specific service that provides a private benefit to the fee payer. We think this is unacceptable. Without having to demonstrate a private benefit, the justification for charging a fee is removed, meaning the fee is nothing more than a tax. Worse, by dropping this requirement the government effectively allows agencies to charge new fees with no expectation that a service will actually be delivered. We think this is also unacceptable.

Let me give you an example. Environment Canada recently introduced cost recovery for its new substance notification program. Under the program, companies are charged a fee to register new substances on the domestic substance list, but once a substance is registered, anyone can import or distribute it in Canada. In this case, there is no private benefit linked to the fee. In fact, this means that the initial fee payer must subsidize all its potential competitors. Despite this, Environment Canada went ahead with the fee, with Treasury Board's blessing.

Unlike Treasury Board's revised policy, the proposed bill addresses these concerns by providing exactly the kinds of funding principles, enforcement powers, and fairness standards that we have been asking for since 1998. They are also principles and standards that the members of the Commons Finance

médicaments vétérinaires doit également respecter des normes de rendement prévues par la loi et, soit dit en passant, son taux de respect des délais se situe entre 97 et 98 p. 100. Lorsque la norme de rendement n'est pas respectée, les entreprises peuvent réclamer une réduction des droits devant un tribunal spécial.

Nous estimons que le fait d'associer les droits à des normes de service contribuerait à assurer que les services offerts par le gouvernement sont améliorés et que les normes sont vraiment respectées. S'il était adopté, le projet de loi garantirait cela. L'expérience d'autres administrations indique qu'il est possible d'apporter de telles améliorations sans réduire les recettes générées par les frais et sans entamer des poursuites juridiques.

Deuxièmement, nous croyons que la politique a besoin d'un mécanisme indépendant de règlement des différends. Quand des différends surviennent, le Conseil du Trésor nous dit de régler la question avec le ministère qui perçoit les frais, de telle sorte que le litige remonte jusqu'au ministre, si jamais il se rend là. Sur le plan juridique, le défendeur est juge et partie.

Le Conseil du Trésor souligne qu'un comité spécial du Cabinet doit approuver les nouveaux frais. Malheureusement, puisque le Conseil canadien des normes examine seulement les propositions d'établissement de nouveaux droits ou d'augmentation des anciens et qu'il ne surveille pas la mise en œuvre des droits, il n'est pas en mesure d'intervenir quand des ministères ou des organismes négligent systématiquement de respecter leurs normes. Puisque le processus du Conseil canadien des normes est secret, les entreprises ne peuvent pas examiner ni commenter les propositions relatives aux droits, comme l'examen parlementaire le permettrait.

Troisièmement, la politique révisée représente un immense recul, à notre avis, car elle ne tient pas compte du principe selon lequel les droits doivent être associés à un service précis qui confère un avantage privé à celui qui paie. Nous estimons que c'est inacceptable. Sans l'obligation de démontrer un avantage privé, la justification des droits n'existe plus, ce qui signifie que les droits ne sont rien d'autre qu'une taxe. Pire encore, en supprimant cette exigence, le gouvernement permet en réalité aux organismes d'imposer de nouveaux droits sans garantie que le service sera vraiment rendu. Encore une fois, c'est inacceptable.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Environnement Canada a récemment instauré le recouvrement des coûts pour son programme de déclaration de substances nouvelles. En vertu du programme, les entreprises doivent acquitter des droits pour inscrire de nouvelles substances sur la Liste intérieure des substances, mais une fois que la substance est inscrite, n'importe qui peut l'importer ou la distribuer au Canada. Dans ce cas, il n'y a pas d'avantage privé associé aux droits. En fait, cela signifie que celui qui doit acquitter les droits subventionne des concurrents éventuels. Malgré cela, Environnement Canada a instauré ce droit, avec la bénédiction du Conseil du Trésor.

Contrairement à la politique révisée du Conseil du Trésor, le projet de loi proposé tient compte de ces préoccupations en présentant exactement les genres de principes de base, de pouvoir d'exécution et de normes d'équité que nous réclamons depuis 1998. Ce sont également les principes et les normes que les



Committee and the Auditor General have repeatedly called for. In fact, just last week your colleagues on the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations reiterated the need for improved cost recovery.

Treasury Board had the chance to develop and implement a revised policy that addressed the concerns of industry and fee payers and Parliament, but they chose not to.

**Ms. Szkotnicki:** Last January, I sent Treasury Board a letter specifying exactly what the BCCR thought needed to be included in the policy to make it work. I am tabling that letter with the committee today. Sadly, we have never received a response or even an acknowledgement of our points, and they clearly had no influence on the board's thinking as they put the revised policy together.

When it gets right down to what this committee has a clear choice. I think it is clear: Either it can vote to accept the proposed bill, which carefully addresses the many problems we have experienced with the implementation of cost recovery, or it can decide to stay with the Treasury Board's revised policy, which continues the most glaring and unfair practices of the old policy.

In our opinion, the right choice is also clear: The proposed legislation will improve cost recovery; Treasury Board's recently revised policy will not. The proposed legislation should be passed and implemented by Parliament. We hope you will help us ensure that this happens.

**Mr. John Stewart, General Manager and Senior Vice-President, Purdue Pharma, Business Coalition on Cost Recovery:** Mr. Chairman and members of the committee, thank you for allowing Canada's Research-Based Pharmaceutical Companies, also known as Rx & D, to present our views on cost recovery. I am John Stewart, President of Purdue Pharma, one of Rx & D's member companies. I am also currently chairman of the board of Rx & D.

Canada's Research-Based Pharmaceutical Companies is the national association that represents the more than 13,000 Canadians who work for over 60 research-based pharmaceutical companies here in Canada. Our companies are both big and small. They include several biopharmaceutical firms. However, all of them have one primary objective, and that is to discover and develop innovative medicines that improve the quality of life and enhance our health care system.

Let me state at the outset that Rx & D respects the principle of cost recovery and supports the proposed legislation because it will improve the enforcement of performance standards. In fact, our organization has been supportive of paying appropriate fees for the evaluation of drug submissions since the federal government first raised the issue in May 1986. The disappointment we face is that the pharmaceutical industry supported cost recovery on the promise of improved performance, a promise that has not been delivered. As a result, Canadian patients have had to wait

membres du Comité permanent des finances de la Chambre des communes et le vérificateur général ont réclamés à maintes reprises. De fait, pas plus tard que la semaine dernière, vos collègues du Comité mixte d'examen de la réglementation ont appelé la nécessité d'améliorer le recouvrement des coûts.

Le Conseil du Trésor a eu la chance d'élaborer et de mettre en oeuvre une politique révisée tenant compte des préoccupations de l'industrie, des payeurs et du Parlement, mais il a décidé de s'en abstenir.

**Mme Szkotnicki:** En janvier dernier, j'ai envoyé au Conseil du Trésor une lettre indiquant exactement ce que, selon le BCCR, il fallait inclure dans la politique pour qu'elle fonctionne. Je remets cette lettre au comité aujourd'hui. Malheureusement, nous n'avons jamais eu de réponse, ni même d'accusé de réception, et nos points de vue n'ont nettement eu aucune influence sur la réflexion du conseil lorsqu'il a établi sa politique révisée.

Au bout du compte, je pense que le comité a un choix très clair. Selon moi, il est clair: Soit qu'il se prononce en faveur du projet de loi proposé, qui tient vraiment compte des nombreux problèmes que nous avons connus avec la mise en oeuvre du recouvrement des coûts, ou encore, il peut décider de conserver la politique révisée du Conseil du Trésor, qui perpétue les pratiques les plus flagrantes et les plus injustes de l'ancienne politique.

D'après nous, le bon choix est aussi très clair: La loi proposée améliorera le recouvrement des coûts; la politique révisée récente du Conseil du Trésor ne le fera pas. Le Parlement devrait adopter et mettre en oeuvre la loi proposée. Nous espérons que vous nous aiderez à faire en sorte que cela se produise.

**M. John Stewart, directeur général et premier vice-président, Purdue Pharma, Coalition des entreprises sur le recouvrement des coûts:** Monsieur le président et membres du comité, nous vous remercions de permettre à Canada's Research-Based Pharmaceutical Companies, connues sous l'acronyme Rx & D, d'exposer nos points de vue sur le recouvrement des coûts. Je suis John Stewart, président de Purdue Pharma, l'une des compagnies membres de Rx & D. Je suis également l'actuel président du conseil d'administration de Rx & D.

Notre association nationale, Rx & D, représente les quelque 23 000 Canadiens et Canadiennes employés par plus d'une soixantaine de compagnies de recherche pharmaceutique d'ici, au Canada. Nous avons de grandes et de petites compagnies, dont plusieurs sociétés biopharmaceutiques. Cependant, toutes ont un principal objectif, celui de découvrir et de développer des médicaments novateurs qui amélioreront la qualité de vie et notre système de santé.

Permettez-moi de dire tout d'abord que Rx&D respecte le principe du recouvrement des coûts et appuie la loi proposée parce qu'elle améliorera l'application des normes de rendement. De fait, notre organisation s'est montrée favorable au paiement de frais appropriés pour l'évaluation des présentations de drogues depuis que le gouvernement a soulevé la question en mai 1986. Notre déception vient du fait que l'industrie pharmaceutique a appuyé le recouvrement des coûts sur la promesse d'un meilleur rendement, une promesse qui n'a pas été tenue. En conséquence,

substantially longer for new drug therapies than patients in many other countries, and Canada has missed out on research and manufacturing investments that it otherwise could have gained.

I would like to provide a brief background on the innovative industry's experience with cost recovery.

In 1994, as part of the federal government's program review, the Therapeutic Products Program, now the Therapeutic Products Directorate, or TPD, began a consultation process that resulted in the implementation of annual fees for the renewal of drug identification numbers, manufacturing establishment licences, and fees for the evaluation of drug submissions. An integral part of that initiative, and consistent with Treasury Board policy, was the introduction of performance standards for the review of new drug submissions. The TPD committed to meeting performance standards that were competitive with those of leading regulatory agencies such as the United States Food and Drug Administration and the U.K.'s Medicine Control Agency.

In addition to providing revenue to government, cost recovery was intended to result in improved performance within the TPD, performance that would see patients receive more timely access to new therapies. At the same time, the innovative pharmaceutical companies would benefit from earlier product introductions, increased overall revenue potential that would encourage further research.

Although there was some scepticism within our companies, the majority supported the introduction of fees, since the TPD repeatedly stated that implementation would result in improved timeliness in its review and approval performance.

The TPD established some very favourable targets, such as the completion of review of a new drug submission in 365 days. At the time, there was even a statement from then Minister of Health Diane Marleau that the fee schedule would be set in such a way that fees would be reduced for submissions where the TPD failed to meet its performance targets. There truly, at the time, seemed to be a commitment from government to deliver on its promise of improved performance.

Today, the unfortunate reality is that the TPD's performance has failed to meet its targets; the linkage between performance and fees has never been established in regulations; and, over the same period, drug regulatory agencies in countries such as the U.S., the U.K. and Sweden have vastly improved their performance, leaving Canada and Canadians far behind.

Linking fees to performance has been implemented successfully in other jurisdictions. You have heard about the FDA, and Australia, which has done the same. A major reason for this,

les patients du Canada ont dû attendre nettement plus longtemps pour des nouvelles pharmacothérapies que les patients de nombreux autres pays, et le Canada n'a pas pu profiter d'investissements en recherche et en fabrication dont il aurait pu tirer parti autrement.

J'aimerais faire un bref survol de l'expérience de l'industrie novatrice en matière de recouvrement des coûts.

En 1994, dans le cadre de l'examen des programmes qu'a fait le gouvernement fédéral, le Programme des produits thérapeutiques, qui est maintenant la Direction des produits thérapeutiques, ou DPT, a entrepris un processus de consultation qui a abouti à la perception de frais annuels pour le renouvellement des numéros d'identification des drogues et les licences d'établissements manufacturiers, et de droits pour l'évaluation des présentations de drogues. L'un des éléments qui faisaient partie intégrante de cette initiative, conformément à la politique du Conseil du Trésor, était l'introduction de normes de rendement pour l'examen des présentations de nouvelles drogues. La DPT s'est engagée à appliquer des normes de rendement concurrentes à celles de grands organismes de réglementation comme la Food and Drug Administration des États-Unis et la Medicine Control Agency du Royaume-Uni.

En plus de constituer une source de revenus pour le gouvernement, le recouvrement des coûts était censé accroître le rendement au sein de la DPT, ce qui devait permettre aux patients d'avoir plus rapidement accès aux nouvelles thérapies. En même temps, les compagnies pharmaceutiques novatrices tireraient avantage de l'approbation plus rapide des produits, laquelle présenterait un potentiel général de revenu accru qui serait favorable à la recherche.

Bien qu'il y ait eu une certaine dose de scepticisme dans nos compagnies, la majorité a donné son appui à l'imposition de frais, puisque la DPT avait affirmé à maintes reprises que cette mesure augmenterait son rendement au titre de la rapidité des examens et de l'approbation.

La DPT s'est fixé des objectifs très valables, comme l'achèvement de l'examen d'une présentation de nouveau médicament en 365 jours. La ministre de la Santé de l'heure, Diane Marleau, avait même dit que le barème des droits exigibles serait établi de telle manière que les droits seraient réduits pour les présentations dont la DPT n'aurait pas fait l'examen dans les délais fixés. À l'époque, le gouvernement semblait fermement déterminé à tenir sa promesse de meilleur rendement.

Aujourd'hui, la triste réalité est que le rendement de la DPT n'a pas atteint ses objectifs; le rapport entre le rendement et les frais versés n'a jamais été établi dans le règlement et, dans la même période, les organismes de réglementation des drogues dans les pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni et la Suède ont largement amélioré leur rendement, laissant le Canada et les Canadiens bien loin derrière.

L'établissement d'un rapport entre les frais et le rendement s'est fait avec succès dans d'autres pays. Vous avez entendu parler de la FDA, et de l'Australie, qui en a fait autant. Une des



FDA officials say, is that the PDUFA five-year sunset clause and the ongoing oversight by Congress have kept the focus on the FDA to improve its performance targets.

In our view, the linking of fees to performance is one of the key elements of the proposed bill. Under Treasury Board policy, there is no linkage between fees and performance; fee payers that do not have their performance met are simply told to go back to the departments that are charging the fees and not meeting the performance standards. This approach has not worked in the past. We believe the right approach is to link performance to fees. As noted previously, this has been shown to work in the United States, Australia and other countries.

According to Rx & D's annual notice of compliance, or TPD performance survey, the average time taken to approve new drugs in 2002 was 672 days. This is substantially longer than time taken by FDA and other international drug regulatory agencies. What is particularly frustrating is that we recognize that the submissions spend much of that time waiting for the review process to begin. In other words it is time spent in non-productive stages between aspects of the review. I have three slides that will show to demonstrate the process.

This first slide illustrates the average number of days spent waiting for approval of new drug submissions in Canada since 1995 through 2002. You will notice that the bottom of the graph is 350 days, which is the actual target. What we have seen is that over the past seven years, the closest that we have come to meeting the target was 550 days, back in 1997; and over the past several years, there has been a decrease in performance, or a lengthening of the average review time.

Now, just to show how this compares internationally, what you see here is the median time for approval of new drugs in the three-year period of 1999-01. Recognizing that any country can have a bad year, we looked at it over a three-year period as to what Canada had been able to achieve compared with the U.S. and other jurisdictions. I think you can see that Canada holds the distinction of taking the longest or being the slowest to review and approve drug submissions.

I point out these are essentially the same drugs and same drug submissions that are submitted to the Canadian TPD, the U.S. FDA, et cetera.

My last slide may look a bit busy, but each one of those lines tells the same story. The red bar that goes to the top, 3TC is an antiviral drug, is the number of days that elapsed between that drug submission being delivered to the TPD and it being opened for review. The dark blue line is the time it took to conduct the safety and efficacy evaluation to determine that this drug was safe and effective, and lastly, some other time.

principales raisons à cela, selon les fonctionnaires de la FDA, c'est que la clause d'extinction en cinq ans et la surveillance continue par le Congrès ont maintenu la pression sur la FDA pour qu'elle améliore ses cibles de rendement.

Selon nous, le rapport entre les frais et le rendement est l'un des éléments clés du projet de loi qui est proposé. La politique du Conseil du Trésor n'établit aucun lien entre les frais et le rendement; les personnes qui ont payé des frais sans que l'objectif de rendement soit atteint se font tout simplement dire de retourner voir le ministère percepteur de ces droits et n'affiche pas les normes de rendement voulues. Cette approche n'a pas été efficace dans le passé. Nous pensons que ce qu'il faut, c'est faire le lien entre le rendement et les frais perçus. Comme je l'ai dit tout à l'heure, ça marche aux États-Unis, en Australie et ailleurs.

D'après l'avis annuel de conformité de Rx & D, ou le sondage de rendement de la DPT, le délai moyen d'approbation des nouvelles drogues, en 2002, a été de 672 jours. C'est nettement plus long que le temps que prennent la FDA et d'autres organismes de réglementation des drogues du reste du monde. Ce qui est particulièrement frustrant, c'est que nous reconnaissons que les présentations passent une bonne partie de cette période à attendre le début du processus de révision. Autrement dit, c'est du temps passé à des stades non productifs entre les aspects de l'examen. J'ai trois diapositives pour décrire le processus.

Cette première diapositive illustre le nombre moyen de jours passés à attendre l'approbation d'une présentation de nouvelles drogues au Canada depuis 1995 jusqu'en 2002. Vous remarquerez au bas du graphique l'indication de 350 jours, l'objectif actuellement fixé. D'après ce que nous avons constaté depuis sept ans, le plus près que nous soyons parvenus de cet objectif a été 550 jours, et c'était en 1997; depuis plusieurs années, on a constaté une baisse du rendement, ou une prolongation du délai moyen d'examen.

Maintenant, pour faire rapidement une comparaison internationale, ce que vous voyez ici, c'est le délai moyen d'approbation des nouvelles drogues sur trois ans, de 1999 à 2001. Conscients que n'importe quel pays peut avoir une mauvaise année, nous avons porté notre étude sur une période de trois ans pour voir ce que le Canada avait pu réaliser comparativement aux États-Unis et à d'autres pays. Je pense que vous pouvez constater que le Canada se distingue par la longueur de ses délais, ou par la lenteur de son examen et de l'approbation des présentations de drogues.

Je tiens à préciser que ce sont, grosso modo, les mêmes drogues et les mêmes présentations de drogues qui ont été présentées à la DPT du Canada, à la FDA des États-Unis, et cetera.

Ma dernière diapositive peut vous sembler un peu chargée, mais chacune de ces lignes dit la même chose. La ligne rouge qui va jusqu'en haut - 3TC est un médicament antiviral - indique le nombre de jours écoulés entre la présentation du médicament à la DPT et l'ouverture du dossier pour l'examen. La ligne bleu foncé est le délai qu'il a fallu pour l'évaluation de l'innocuité et de l'efficacité, pour déterminer si cette drogue était sûre et efficace et, enfin, une autre période suit.

In most of the cases, the delays in the start of the review are substantial. The overall finding was that the actual mean safety and efficacy time was only 196 days. That means the time it took the review to be performed to determine that the drug was safe and effective was 196 days. However, because of other inefficiencies in the system, that translated into a total review and approval time of over 600 days.

Mr. Chairman, Rx & D respectfully requests that this committee endorse the proposed bill. It will make a difference in getting medicines into the hands of Canadian patients with the least possible delay, and will help the innovative pharmaceutical companies invest more in this country.

I thank you for your attention, and we will be pleased to answer any questions you may have.

[Translation]

**Senator Gauthier:** You note on page 3 of your submission that Treasury Board's revised policy takes a major step backward by ignoring the principle whereby fees must be linked to a specific service that provides a private benefit to the fee payer. You go on to say that this is completely unacceptable because without the requirement to demonstrate a private benefit, the justification for charging a fee is removed, meaning the fee is nothing more than a tax.

I totally agree with your position. If there is no private benefit and the government in fact benefits, then we are dealing with a tax.

In your testimony, you compare Canada to its best trading partners. Trade with the United States accounts for 84 per cent of Canada's overall trade volume. You argue that the United States are more effective in terms of linking fees to service standards in some areas, notably pharmaceuticals, and I do not disagree with you. What is the connection between the fees charged by another country and those charged by Canada? You point to the pharmaceutical industry as an example. However, how does this relate to the fees charged?

[English]

**Mr. Myers:** I think a part of the problem in trying to understand cost recovery in Canada is the lack of information that we have about the fees that are being charged, let alone any sort of comparison with other country's fees and standards.

There is analysis certainly about the standards that have been set in other countries, and Treasury Board has said it would table that before this committee. However, even the figure of \$4 billion per year is based on an estimate that Treasury Board developed in 1999. We have not seen an accounting of all the fees since 1999. Part of the problem of the lack of transparency about this whole process is exactly that problem.

Perhaps Mr. Stewart or Ms. Szkotnicki could answer with respect to their specific sectors.

Dans la plupart des cas, il s'écoule pas mal de temps avant le début de l'examen. En général, on a constaté que le délai moyen pour l'examen de l'innocuité et de l'efficacité n'était que de 196 jours. Cela signifie qu'il n'a fallu pour l'examen, pour déterminer que le médicament est sûr et efficace, que 96 jours. Pourtant, d'autres lacunes du système ont fait que le délai total de l'examen et de l'approbation a été de plus de 600 jours.

Monsieur le président, Rx&D demande respectueusement à ce comité d'approuver le projet de loi proposé. Il pourra changer quelque chose à la période que prendront les médicaments pour parvenir aux patients canadiens, et il incitera les compagnies pharmaceutiques novatrices à plus investir dans le pays.

Je vous remercie de votre attention, et je répondrai avec plaisir à vos questions.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** À la page 4 de votre texte de présentation, vous indiquez que la politique révisée du Conseil du Trésor est un gigantesque pas en arrière, ne tenant pas compte du principe selon lequel les droits doivent être liés à un service précis qui fournit un avantage privé pour celui qui paie. Vous poursuivez en indiquant que cela est complètement inacceptable parce qu'il n'est pas obligatoire de démontrer un avantage privé; la justification d'imposer des droits n'existe plus, ce qui signifie que les droits ne sont rien d'autre qu'une taxe.

Je crois que vous avez entièrement raison. S'il n'existe pas un avantage privé et qu'il y a bénéfice pour le gouvernement, il s'agit alors d'une taxe.

Dans votre témoignage, vous nous comparez aux pays qui sont nos meilleurs clients commerciaux. Nos échanges commerciaux avec les États-Unis représentent 84 p. 100 de notre commerce. Vous utilisez l'argument que les États-Unis font preuve d'une plus grande efficacité, entre autres, dans le domaine des médicaments et je le reconnais. Quel est le rapport entre les frais d'un autre pays et ceux du Canada? Votre argument s'applique au domaine des médicaments. Toutefois, quel est le rapport entre ces deux frais applicables?

[Traduction]

**M. Myers:** Je pense qu'une partie du problème, quand on essaie de comprendre le recouvrement des coûts au Canada, c'est qu'on manque d'information sur les frais qui sont perçus, mais encore plus sur des comparaisons avec les frais et les normes d'autres pays.

Des analyses ont certainement été faites des normes qui ont été établies dans d'autres pays, et le Conseil du Trésor a dit qu'il ferait part de leurs conclusions au comité. Cependant, même le chiffre de 4 milliards de dollars par année est fondé sur une estimation que le Conseil du Trésor a faite en 1999. Il n'y a pas eu de reddition des comptes sur ces droits depuis 1999. Le problème vient en partie du manque de transparence de tout ce processus.

Peut-être M. Stewart ou Mme Szkotnicki peuvent-ils répondre en rapport avec leur secteur spécifique.



**Ms. Szkotnicki:** I think there are linkages in program-by-program areas. For example, we know what fees the government provides for, however, if I look at what is being charged in the United States, for performance that is better than in Canada, there are no fees.

We have had a cost recovery program for seven years, for which U.S. has a similar risk assessment process, and they do not charge fees.

The linkage is very little, if anything at all. I can use that as an example, which applies to veterinary biologics as well.

**Mr. Stewart:** With respect to fees for drug evaluations, we can certainly submit the actual fees in the United States and Canada. They tend to be slightly higher in the United States than they are here. The significant difference, however, is how those fees are used. The FDA used the fees to hire additional scientific evaluators so they could pick up the submissions and begin the review and evaluation in a timely fashion.

When Canada began receiving fees for evaluation of drug submissions, it simply took almost the equivalent amount of money away from the appropriation base that was given to Health Canada. There were few dollars left over to hire the scientific evaluators to deliver the improved performance.

**Mr. Myers:** This comparison of the fees and standards of other trading partners should be provided in the environmental assessment as a part of existing Treasury Board policy. That information is rarely completed and shared among the fee payers that are in the process of consultation and preparation of fees. All of this depends on an actual service being delivered for the fee being paid. In some cases, fees are being paid without any service delivery. For example, there are companies that have to pay for icebreaking services on Lake Superior when federal icebreakers are not used. There is no service being provided but those companies are expected to pay the fee.

**Senator Comeau:** You have identified some extremely serious concerns, which I share, with the user fee process and I support your objectives.

Is this proposed legislation the appropriate vehicle to attain these objectives?

Does it provide the means to that end?

Officials have raised a number of issues, such as the ambiguity of the regulatory process, how it will work, and the proposed dispute mechanism. There are no estimates of costs so, obviously, a number of departments will have to be created to set the process in motion, compiling costs of our major trading partners, et cetera.

**Mme Szkotnicki:** Je pense qu'il y a des liens dans les aspects programme par programme. Par exemple, nous savons ce à quoi le gouvernement réserve ces recettes, mais si je regarde les États-Unis, pour un rendement meilleur que celui du Canada, aucun droit n'est perçu.

Nous avons un programme de recouvrement des coûts depuis sept ans, pour lequel les États-Unis ont un processus similaire d'évaluation des risques, sans percevoir de droits.

Le lien est très ténu, si toutefois il y en a un. Je peux donner cet exemple, qui s'applique aussi aux produits biologiques à usage vétérinaire.

**M. Stewart:** En ce qui concerne les frais versés pour les évaluations de drogues, nous pouvons certainement présenter les chiffres réels des droits perçus aux États-Unis et au Canada. Ils tendent à être légèrement plus élevés aux États-Unis qu'ici. La grande différence, cependant, c'est ce qui est fait de ces recettes. La FDA les réserve à l'embauche d'autres évaluateurs scientifiques pour qu'ils puissent prendre les présentations et en commencer l'évaluation assez rapidement.

Lorsque le Canada a commencé à percevoir les droits pour l'évaluation des présentations de drogue, il a tout simplement soustrait un montant équivalent aux crédits parlementaires versés à Santé Canada. Il restait très peu d'argent pour embaucher les évaluateurs scientifiques pour accroître le rendement.

**M. Myers:** Cette comparaison des droits et des normes d'autres partenaires commerciaux devrait être intégrée à l'évaluation environnementale dans le cadre de la politique actuelle du Conseil du Trésor. Ces renseignements sont rarement recueillis et transmis aux personnes qui paient ces frais, qui sont en pleine démarche de consultation et de préparation des droits. Tout cela dépend du service fourni pour les droits versés. Dans certains cas, des droits sont versés sans qu'aucun service ne soit fourni. Par exemple, il y a des compagnies qui doivent payer des services de déglacage sur le lac Supérieur alors que les brise-glaces du gouvernement fédéral ne sont même pas utilisés. Aucun service n'est fourni mais ces compagnies doivent payer les frais.

**Le sénateur Comeau:** Vous avez exposé des préoccupations extrêmement graves, que je partage, en ce qui concerne le processus de perception de frais d'utilisation, et j'appuie vos objectifs.

Est-ce que cette loi qui est proposée est le véhicule approprié pour parvenir à ces objectifs?

Est-ce qu'elle donne les moyens d'y parvenir?

Des fonctionnaires ont soulevé plusieurs problèmes, comme l'ambiguïté du processus réglementaire, comment il fonctionnera, et le mécanisme proposé de règlement des différends. Aucune estimation n'a été faite des coûts, alors, de toute évidence, plusieurs organismes devront être créés pour mettre le processus en oeuvre, compiler les coûts de nos principaux partenaires commerciaux, et cetera.

The client will have to be identified. There is question as to which departments and agencies will fall under the proposed bill and the "major trading partners" are not named. I assume it will be left in the hands of the public service to determine the trading partners.

All of these comments suggest that the proposed bill should not be touched and should be passed without changes. Is this what you recommend?

**Mr. Myers:** Senator, perhaps I should clarify that there is no mandatory approval process in the proposed legislation. Rather, it allows committees of the House the option to conduct a review and then report back to the House on its findings. The expectation would be that the review would be carried out only if there were problems emerging from the cost recovery program in place, which I think is a good check.

A number of issues have been raised about the complexity and the lack of specification. Much of that complexity is already contained in existing Treasury Board policy, specifically the need to conduct assessments that take into account what other trading partners are doing. Presumably, if departments were doing their jobs, the costs would be borne by the departments.

Treasury Board has developed the complicated nature of the process and the proposed bill simply provides to parliamentary committees the ability to review cost recovery programs.

**Senator Comeau:** It should be "Commons committees," if I may correct you.

**Mr. Myers:** That is correct. There is nothing in proposed bill that would prevent the information being provided to Senate committees. I would be concerned if Treasury Board's response to the proposed legislation were to change its own policy so that it would not provide the Senate with information to be used in determining these issues.

**Senator Comeau:** Are you assuming that the policy will remain after the proposed bill is passed into legislation? Would we not be operating under the provisions of the proposed bill rather than under the policy?

**Mr. Myers:** Yes, but I think there are many cases where the policy, as Treasury Board said, would have to be brought into harmony with the proposed bill, which reflects much of Treasury Board policy. It simply provides a vehicle for the House of Commons committees to review areas where problems may exist.

You mentioned the possible cost of a dispute settlement procedure in place. Many cost recovery policies have been argued over the last five, six or seven years with no determination at all. They have simply produced a great deal of uncertainty and consumption of time for both departments and fee payors.

Il faudra identifier le client. Il y a la question de savoir quels ministères et organismes seront assujettis au projet de loi proposé et les «principaux partenaires commerciaux» ne sont pas désignés. Je suppose qu'il sera laissé aux soins de la fonction publique de déterminer qui seront les partenaires commerciaux.

Toutes ces observations donnent à penser que le projet de loi proposé ne devrait pas être touché et devrait être transmis sans aucun changement. Est-ce que c'est ce que vous recommandez?

**M. Myers:** Monsieur le sénateur, peut-être devrais-je préciser qu'il n'existe pas, dans la loi proposée, de processus d'approbation obligatoire. Cette loi permet, plutôt, aux comités de la Chambre de décider de procéder à un examen, puis de faire rapport de ses conclusions à la Chambre. On suppose que l'examen ne soit effectué que s'il y a des problèmes avec le programme de recouvrement des coûts qui est en place, ce qui, à mon avis, est un bon mécanisme.

Plusieurs problèmes ont été mentionnés au sujet de la complexité et du manque de précision. La politique actuelle du Conseil du Trésor affiche déjà cette complexité en grande partie, précisément en ce qui concerne la nécessité de procéder à des évaluations qui tiennent compte de ce que font les autres partenaires commerciaux. En principe, si les ministères faisaient leur travail, c'est eux qui devraient en assumer les coûts.

La nature complexe du processus est attribuable au Conseil du Trésor et le projet de loi proposé permet tout simplement aux comités parlementaires d'examiner les programmes de recouvrement des coûts.

**Le sénateur Comeau:** Ce devrait être «les comités de la Chambre des communes», si je peux me permettre de vous corriger.

**M. Myers:** C'est bien vrai. Il n'y a rien, dans le projet de loi proposé, pour empêcher que l'information soit fournie aux comités du Sénat. Je m'inquiéterais que la réaction du Conseil du Trésor à la loi proposée soit de modifier sa propre politique de manière à ne pas fournir au Sénat l'information nécessaire pour cerner ces problèmes.

**Le sénateur Comeau:** Partez-vous du principe que la politique restera telle après que le projet de loi proposé sera devenu loi? Est-ce que cela ne relèverait pas des dispositions du projet de loi proposé plutôt que de la politique?

**M. Myers:** Oui, mais je pense qu'il y a bien des cas où la politique, comme l'affirme le Conseil du Trésor, devrait être harmonisée au projet de loi proposé, qui reflète en grande partie la politique du Conseil du Trésor. Elle ne fait que constituer un véhicule pour permettre aux comités de la Chambre des communes d'examiner des domaines où il pourrait y avoir des problèmes.

Vous avez parlé du coût possible d'un processus de règlement des différends. Bien des politiques de recouvrement des coûts ont été défendues depuis cinq, six ou sept ans, sans que rien ne soit réglé. Elles n'ont fait que susciter beaucoup d'incertitude et prendre beaucoup de temps, tant pour les ministères que pour les contribuables.



It seems to me that a process by which departments could determine some form of objective review, or an objective third party voice, to assist departments in clarifying the problems would be a tremendous step forward. I would suggest doing that in any case.

**Senator Comeau:** You not pushing to the unconvinced. I indicated at the outset that I am not happy with the process as it stands. I am not happy with the process. However, should we think that the proposed bill is good enough to be passed immediately with no changes?

**Mr. Myers:** I believe it is a good bill and it was not put together quickly. Rather, it was developed over the course of five years in response to many of the issues that we have seen in the implementation of cost recovery. It is a very good and would provide the effective checks that we need to implement the existing policy.

[Translation]

**Senator Gauthier:** When the bill's sponsor testified before the committee, I gave notice of a series of 40 questions I had. Have we in fact received the answers to my questions?

**The Deputy Chairman:** Not yet. When we do, we will share them with the committee.

**Senator Gauthier:** It would be useful to have these answers as soon as possible.

[English]

**The Deputy Chairman:** Mr. Myers, do you have a comment?

**Mr. Myers:** Yes. We would be pleased to appear before the committee to answer any additional questions that you might have regarding the proposed bill.

Many of the objections raised by the opponents of the proposed bill seem to be based on the premise that departments are incapable of meeting the standards that they have to set under existing Treasury Board policy. If that is the case and these standards are not being met by departments, or are being ignored by departments, then this confirms that we need a form of check to ensure that policy is actually being implemented. If the policy is irrelevant, then against what standard can government be setting the fees?

**The Deputy Chairman:** Thank you very much. You have raised some very interesting and telling points.

**Senator Ringuette:** Mr. Chairman, I move, seconded by Senator Finnerty, that you report this bill to the house without amendment today.

**Senator Comeau:** One moment, please.

**The Deputy Chairman:** There is a motion.

**Senator Comeau:** Mr. Chairman, it is becoming an ongoing movement within your caucus to place pressure on the opposition members. Last week, the Standing Committee on Rules,

Il me semble qu'une espèce de processus qui permettrait aux ministères de décider d'une forme d'examen objectif, ou une tierce partie objective, pour aider les ministères à régler les problèmes, serait un progrès phénoménal. Je suggérerais que ce soit fait de toute façon.

**Le sénateur Comeau:** Vous n'avez pas à me convaincre. J'ai dit dès le début que je ne suis pas satisfait du processus tel qu'il est. Toutefois, devrions-nous penser que le projet de loi proposé est assez bon pour être adopté immédiatement, sans aucun changement?

**M. Myers:** Je crois que c'est un bon projet de loi et il n'a pas été préparé trop à la hâte. Il a plutôt été conçu sur cinq années, en réaction à bien des problèmes que nous avons vu survenir avec la mise en oeuvre du recouvrement des coûts. C'est un excellent projet de loi qui créerait le mécanisme régulateur dont nous avons besoin pour mettre en oeuvre la politique actuelle.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** Lorsque le parrain du projet de loi C-212 est venu, je lui ai posé 40 questions et je lui ai donné un avis à ces questions. Avons-nous reçu les réponses à mes questions?

**Le vice-président:** Pas encore. Elles seront distribuées.

**Le sénateur Gauthier:** Cela serait utile que nous les ayons le plus tôt possible.

[Traduction]

**Le vice-président:** Monsieur Myers, avez-vous un commentaire à faire?

**M. Myers:** Oui. Nous serons heureux de venir devant le comité répondre à toute autre question que vous pourriez avoir au sujet du projet de loi qui est proposé.

Une grande part des objections soulevées par les opposants au projet de loi semblent être fondées sur la théorie voulant que les ministères soient incapables de respecter les normes qu'ils doivent établir en vertu de la politique actuelle du Conseil du Trésor. Si c'est le cas et que ces normes ne sont pas respectées par les ministères, ou sont ignorées par eux, alors, cela confirme qu'il nous faut une espèce de mécanisme pour nous assurer que la politique soit réellement appliquée. Si la politique n'est pas pertinente, alors sur quelle norme le gouvernement peut-il s'appuyer pour déterminer les frais?

**Le vice-président:** Merci beaucoup. Vous avez soulevé des éléments tout à fait intéressants et révélateurs.

**Le sénateur Ringuette:** Monsieur le président, je propose, avec l'appui du sénateur Finnerty, que vous déposiez ce projet de loi à la Chambre sans modification, aujourd'hui même.

**Le sénateur Comeau:** Un instant, je vous prie.

**Le vice-président:** C'est une motion.

**Le sénateur Comeau:** Monsieur le président, il y a une tendance croissante, au sein de votre caucus, à exercer des pressions sur les membres de l'opposition. La semaine dernière, le Comité

Procedures and the Rights of Parliament set a meeting outside of normal time that was at the same time as the regularly scheduled meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Members of both committees had to miss the Rules Committee meeting. The chair of the Rules Committee held a meeting without members of the opposition and reported to the House.

This morning, we are again experiencing ram-rodging, railroading and the pushing-through of legislation without the benefit of having opposition scrutiny. We have to sit through clause-by-clause, as proposed by Senator Ringuette, which then takes me out of my normal schedule as this meeting is supposed to be ending right now.

Is this a practice of showing muscle that your side will start imposing on opposition members because of your numbers from the greater number of appointments of Liberals? Our numbers are dwindling. This is no great secret. We know that the Prime Minister is appointing his supporters, which means that our side is becoming reduced in numbers. We are experiencing this nonsense of your side flexing its muscles against us more and more often.

This is not the historical way in which we have done things in the Senate. We have not resorted to this before, even in the wildest times.

If you start using this approach now, the atmosphere of congeniality, cooperation, and consensus building will be lost. If this is kind of nonsense continues, it will not work.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Senator Comeau.

**Senator Finnerty:** May I say something?

**The Deputy Chairman:** On this issue?

**Senator Finnerty:** Yes. This was not a preconceived move. We just feel that we do not have much time to make changes.

**Senator Comeau:** Yes, we have time. We have until next June. If there is a change of government coming, it does not mean that the Senate has to stop its work. People want to have a different timeline by proroguing or adjourning at the end of this week. We do not operate in this place on the concept of prorogation and adjournment.

We have a job to do on behalf of the Canadian taxpayers and the Canadian public. We do not operate in terms of prorogation and adjournment. We have time. We will be here, not next week because it is November 11, but we have time, absolutely.

**Senator Ringuette:** Mr. Chair, you have a motion before you.

permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement a fixé une réunion hors de l'horaire normal, en même temps qu'avait lieu la réunion ordinaire du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Les membres des deux comités ont dû manquer la réunion du comité du Règlement. Le président du Comité du Règlement a tenu une réunion sans les membres de l'opposition et a déposé un rapport à la Chambre.

Ce matin, nous voyons encore un projet de loi se faire pistonner, imposer et pousser sans qu'il ait subi l'examen des membres de l'opposition. Nous devons procéder à une étude article par article, comme le propose le sénateur Ringuette, ce qui me fait encore une fois déborder de mon horaire normal, puisque cette réunion est censée se terminer en ce moment même.

Est-ce un mode d'intimidation que votre parti compte commencer à pratiquer à l'égard des membres de l'opposition parce que vous êtes plus nombreux du parti libéral? Nos rangs s'amenuisent, ce n'est pas un secret. Nous savons que le premier ministre désigne ses supporters, ce qui réduit nos rangs. Nous assistons à ces pratiques insensées d'intimidation de plus en plus souvent.

Ce n'est pas ainsi que nous avons toujours fonctionné au Sénat. Nous n'avons jamais eu recours à ces tactiques auparavant, même aux pires moments.

Si vous commencez à appliquer cette approche maintenant, le climat de compatibilité, de coopération et de consensus sera perdu. Si ce genre de pratique persiste, rien n'ira plus.

**Le vice-président:** Merci, sénateur Comeau.

**Le sénateur Finnerty:** Puis-je intervenir?

**Le vice-président:** Sur cette question?

**Le sénateur Finnerty:** Oui. Ce n'était pas un geste prémédité. Nous pensons seulement qu'il n'y a pas beaucoup de temps pour faire des changements.

**Le sénateur Comeau:** Oui, nous avons tout le temps qu'il faut. Nous avons jusqu'en juin. S'il doit y avoir changement de gouvernement, cela ne signifie pas que le Sénat doive suspendre ses travaux. Certains veulent un calendrier différent en prorogeant ou en ajournant à la fin de la semaine. Nous ne fonctionnons pas, ici, avec le concept de la prorogation et de l'ajournement.

Nous avons une tâche dont il faut nous acquitter pour les contribuables canadiens et le public canadien. Nous ne fonctionnons pas en termes de prorogation et d'ajournement. Nous avons le temps. Nous serons ici, pas la semaine prochaine, puisque c'est le 11 novembre, mais nous avons le temps, tout le temps qu'il faut.

**Le sénateur Ringuette:** Monsieur le président, une motion vous a été présentée.



**The Deputy Chairman:** I have a motion. I will not call the motion for two reasons. First, we did not as a committee give notice that we would be dealing with clause-by-clause today. Therefore, we should not proceed.

Second, I excused a number of our members to go to the memorial service today. It would be highly improper of me as deputy chair to excuse them and then proceed with a motion.

I will not be calling the motion at this time. Your steering committee will deal with the issue of whether we should call it immediately when we return.

We still have six other parties that wish to be heard on this issue. As Senator Gauthier has pointed out, we have 40 outstanding questions to which we have not received answers. Your steering committee will deal with those outstanding issues, and the motion will not be tabled until the next meeting.

The committee adjourned.

**Le vice-président:** J'ai reçu une motion. Je ne la mettrai pas aux voix pour deux raisons. Tout d'abord, nous n'avons pas, en tant que comité, donné un préavis pour annoncer que l'étude article par article se ferait aujourd'hui. Par conséquent, nous ne pouvons aller plus loin.

Deuxièmement, j'ai permis à plusieurs de nos membres d'aller assister aujourd'hui à une cérémonie commémorative. Il serait tout à fait malvenu de ma part, en tant que vice-président, de les excuser, puis d'adopter une motion en leur absence.

Je ne mettrai pas la motion aux voix maintenant. Votre comité de direction décidera si nous devons la mettre aux voix immédiatement après notre retour.

Il nous reste six autres personnes à entendre sur la question. Comme l'a dit le sénateur Gauthier, nous avons une quarantaine de questions pour lesquelles nous n'avons pas reçu de réponse. Votre comité de direction réglera ces questions en suspens et la motion ne sera pas mise aux voix avant la prochaine réunion.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

*From the Treasury Board of Canada, Secretariat:*

- Mr. John Morgan, Executive Director, Financial Management and Accounting Policy Directorate;
- Ms. Suzanne Shirreff, Senior Director, Cost Recovery Policy Division;
- Ms. Mylène Bouzigon, Senior General Counsel, Legal Services Branch.

*From the Business Coalition on Cost Recovery:*

- Mr. Jay Myers, Co-Chair (Canadian Manufacturers and Exporters);
- Ms. Jean Szkotnicki, Co-Chair (Canadian Animal Health Institute);
- Mr. John Stewart, General Manager and Senior Vice-President, Purdue Pharma.

#### TÉMOINS

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:*

- M. John Morgan, directeur exécutif, Direction de la politique gestion financière et de comptabilité;
- Mme Suzanne Shirreff, directrice principale, Division de la politique du recouvrement des coûts;
- Mme Mylène Bouzigon, avocate générale principale, Direction des services juridiques.

*De la Coalition des entreprises sur le recouvrement des coûts:*

- M. Jay Myers, coprésident (Manufacturiers et Exportateurs Canada);
- Mme Jean Szkotnicki, coprésidente (l'Institut canadien de la santé animale);
- M. John Stewart, directeur général et premier vice-président, Purdue Pharma.







Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Standing Senate Committee on*

*Comité sénatorial permanent des*

**National Finance**

**Finances nationales**

*Chairman:*

The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

*Président:*

L'honorable LOWELL MURRAY, C.P.

**INDEX**

**INDEX**

**OF PROCEEDINGS**

**DES DÉLIBÉRATIONS**

*(Issues Nos. 1 to 18 inclusive)*

*(Fascicules n<sup>os</sup> 1 à 18 inclusivement)*

Prepared by

Ariane Bissonnette

Information and Documentation Resource Service,

**LIBRARY OF PARLIAMENT**

Compilé par

Ariane Bissonnette

Service de ressources d'information et de documentation,

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**



## SENATE OF CANADA

National Finance,  
Standing Senate Committee  
2nd Session, 37th Parliament, 2002-03

### INDEX

(Issues 1-18 inclusive)

Numbers in bold refer to the issue number.

### COMMITTEE

#### National Finance, Standing Senate Committee

Motions and agreements

Bill C-25, **13:3**; **14:4,50**; **15:3-60**

Bill C-28, **9:3-4,29-35**

Budget, approval, **1:7**; **4:3**

Committee to hear the Public Service Commission on either November 19 or 20, 2002, **1:7**

Estimates

Supplementary (A), continuation of examination on October 7, 2003, **16:4**

2002-03, Main, **7:3**

2002-03, Supplementary (A), **2:4**

2002-03, Supplementary (B), **7:3**

2003-04, Main, **7:3**

2003-04, Supplementary (A), **17:4**

Organization meeting, **1:4-5,10-4**

"Second Interim Report on the Main Estimates 2003-2004", draft, adoption and presentation, **8:4**

Subcommittee on Agenda and Procedure, authorization to determine whether any member of the Committee is on "official business", **1:6**

Orders of reference

Bill C-25, **10:3**

Bill C-28, **8:3**

Bill C-212, **17:3**

Estimates, 2002-03, Main, **2:3**

Estimates, 2002-03, Supplementary (A), **1:3**

Estimates, 2003-04, Supplementary (A), **16:3**

Procedure, **1:14-7**; **12:5-7**; **14:50-1**; **16:29**; **18:33-5**

Questions of privilege and points of order

Dyane Adam, recommendation for an amendment, Senator Kinsella, **13:49**

Quoting the Auditor General or the President of the Treasury Board, Senator Cools, **5:20**

Reports to Senate

Bill C-25, without amendment, **15:17**

Bill C-28, without amendment, **10:5**

Estimates

2002-2003, Main, **7:18-22**

2002-2003, Supplementary (A), **7:5-12**

2002-2003, Supplementary (B), **7:13-7**

2003-2004, Main, **7:23-30**

2003-2004, Supplementary (A), **17:6-21**

Expenses incurred during the First Session of the Thirty-seventh Parliament, **1:9**

### SENATORS

#### Banks, Hon. Tommy (Thomas Benjamin)

Estimates, 2003-04, Supplementary (A), **16:24-6**

#### Beaudoin, Hon. Gérald A.

Bill C-25, **12:47-8,57,77-8**; **13:28-9,38-9,49-53,97-8**; **14:20-2,47-8**; **15:26,29-30,33-9,53-8**

Bill C-28, **8:12-3,27-8**; **9:30-1,34**

## SÉNAT DU CANADA

Finances nationales,  
Comité sénatorial permanent  
2<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> législature, 2002-2003

### INDEX

(Fascicules 1-18 inclusivement)

Les numéros en caractère gras indiquent les fascicules.

### COMITÉ

#### Finances, nationales, Comité permanent

Motions et conventions

Budget, approbation, **1:7**; **4:3**

Budget des dépenses

2002-2003, principal, **7:3**

2002-2003, supplémentaire (A), **2:4**

2002-2003, supplémentaire (B), **7:3**

2003-2004, principal, **7:3**

2003-2004, supplémentaire (A), **17:4**

Supplémentaire (A), poursuite de l'examen le 7 octobre 2003, **16:4**

Comité entendra la Commission de la fonction publique le 19 ou le 20 novembre 2002, **1:7**

«Deuxième rapport provisoire sur le Budget principal des dépenses, 2003-2004», ébauche, adoption et présentation, **8:4**

Ébauche de budget, approbation et soumission, **4:3**

Projet de loi C-25, **13:3**; **14:4,50**; **15:3-60**

Projet de loi C-28, **9:3-4,29-35**

Réunion d'organisation, **1:4-5,10-4**

Sous-comité du programme et de la procédure, autorisation de déterminer si un membre du Comité remplit un «engagement public», **1:6**

Ordres de renvoi

Budget des dépenses, 2002-2003, principal, **2:3**

Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (A), **1:3**

Budget des dépenses, 2003-2004, supplémentaire (A), **16:3**

Projet de loi C-25, **10:3**

Projet de loi C-28, **8:3**

Projet de loi C-212, **17:3**

Procédure, **1:14-7**; **12:5-7**; **14:50-1**; **16:29**; **18:33-5**

Questions de privilège et appels au règlement

Citation de la vérificatrice générale ou de la présidente du Conseil du Trésor, Sénateur Cools, **5:20**

Dyane Adam, amendement recommandé, Sénateur Kinsella, **13:49**

Rapports au Sénat

Budget des dépenses

2002-2003, principal, **7:18-22**

2002-2003, supplémentaire (A), **7:5-12**

2002-2003, supplémentaire (B), **7:13-7**

2003-2004, principal, **7:23-30**

2003-2004, supplémentaire (A), **17:6-21**

Dépenses contractées au cours de la première session de la trente-septième législature, **1:9**

Projet de loi C-25, sans amendement, **15:17**

Projet de loi C-28, sans amendement, **10:5**

### SÉNATEURS

#### Banks, honorable Tommy (Thomas Benjamin)

Budget des dépenses, 2003-2004, supplémentaire (A), **16:24-6**

#### Beaudoin, honorable Gérald A.

Projet de loi C-25, **12:47-8,57,77-8**; **13:28-9,38-9,49-53,97-8**; **14:20-2,47-8**; **15:26,29-30,33-9,53-8**

Projet de loi C-28, **8:12-3,27-8**; **9:30-1,34**

**Biron, Hon. Michel**

Bill C-25, **15**:30-3,36  
 Bill C-28, **8**:14; **9**:28  
 Bill C-212, **17**:36  
 Estimates, 2002-03, Main, **4**:16  
 Estimates, 2003-04, Main, **6**:25; **7**:51

**Bolduc, Hon. Roch**

Bill C-25, **10**:13-6,31-2; **11**:7-11; **12**:15-6,26-8,42-5,48,59-61,72-5;  
**13**:13-4,27-8,32,40-2,56,67,70-1,77-8,83-4  
 Bill C-28, **8**:7,11-4,19-21,27  
 Committee, procedure, **1**:15-6  
 Estimates, 2002-03, Main, **3**:22-3,34-7  
 Estimates, 2002-03, Supplementary (A), **1**:30-6,43  
 Estimates, 2003-04, Main, **7**:35-40,44,48-50,53-5  
 Organization meeting, **1**:11

**Callbeck, Hon. Catherine**

Bill C-25, **11**:28

**Chaput, Hon. Maria**

Bill C-25, **12**:79-80; **13**:39-40,76-7,86

**Comeau, Hon. Gérald J.**

Bill C-25, **11**:13-7; **12**:51; **13**:21,80,88-90,102-3; **14**:36-8  
 Bill C-28, **8**:14-5,21,30-1; **9**:10-8,21-2,31-5  
 Bill C-212, **17**:27-9,41-3; **18**:11-5,22-3,31-3  
 Committee, procedure, **18**:33-4  
 Estimates, 2002-03, Main, **2**:9-11,24,28; **4**:11,22,26-7  
 Estimates, 2002-03, Supplementary (A), **1**:27-9  
 Estimates, 2002-03, Supplementary (B), **5**:17-20  
 Estimates, 2003-04, Main, **6**:16-8; **7**:46-7  
 Estimates, 2003-04, Supplementary (A), **16**:17-21,24,49-52

**Cools, Hon. Anne C.**

Bill C-25, **10**:21-4; **14**:43-7  
 Committee, procedure, **1**:15  
 Estimates, 2002-03, Main, **2**:20,23-4; **3**:14-5,24-7,33,38-9; **4**:13-5,22-6  
 Estimates, 2002-03, Supplementary (A), **1**:24-7,43-5  
 Estimates, 2002-03, Supplementary (B), **5**:11-2,16-7,26-9  
 Estimates, 2003-04, Main, **6**:13-6,26-9  
 Organization meeting, **1**:13-4  
 Quoting the Auditor General or the President of the Treasury Board, **5**:20

**Cordy, Hon. Jane Marie**

Bill C-25, **12**:34; **13**:98-9

**Day, Hon. Joseph A., Deputy Chairman of the Committee**

Bill C-25, **11**:29-31,34; **14**:50; **15**:19,24-40,51-4,57  
 Bill C-28, **8**:16-21,28-9; **9**:21-2,32-4  
 Bill C-212, **17**:22,36-7,41-5; **18**:10-1,17-23,33  
 Committee, procedure, **1**:15; **14**:50; **16**:29; **18**:33-5  
 Estimates, 2002-03, Main, **2**:24-30  
 Estimates, 2002-03, Supplementary (B), **5**:21-3,28-9  
 Estimates, 2003-04, Main, **6**:20-3; **7**:49-52  
 Estimates, 2003-04, Supplementary (A), **16**:14,17,28-9,49-50  
 Organization meeting, **1**:10-2

**Doody, Hon. C. William**

Bill C-212, **17**:32-4  
 Committee, procedure, **1**:14-6  
 Estimates, 2002-03, Main, **2**:16-9  
 Estimates, 2002-03, Supplementary (A), **1**:37-9  
 Estimates, 2003-04, Supplementary (A), **16**:13-6,24,46,50  
 Organization meeting, **1**:11-3

**Ferretti Barth, Hon. Marisa**

Bill C-25, **11**:18-9; **14**:22; **15**:30,34-6  
 Bill C-28, **9**:22-3  
 Bill C-212, **17**:30-1  
 Estimates, 2002-03, Main, **2**:13-4; **4**:9  
 Estimates, 2002-03, Supplementary (A), **1**:39-40  
 Estimates, 2003-04, Main, **7**:47-9  
 Estimates, 2003-04, Supplementary (A), **16**:52-3

**Biron, honorable Michel**

Budget des dépenses, 2002-2003, principal, **4**:16  
 Budget des dépenses, 2003-2004, principal, **6**:25; **7**:51  
 Projet de loi C-25, **15**:30-3,36  
 Projet de loi C-28, **8**:14; **9**:28  
 Projet de loi C-212, **17**:36

**Bolduc, honorable Roch**

Budget des dépenses, 2002-2003, principal, **3**:22-3,34-7  
 Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (A), **1**:30-6,43  
 Budget des dépenses, 2003-2004, principal, **7**:35-40,44,48-50,53-5  
 Comité, procédure, **1**:15-6  
 Projet de loi C-25, **10**:13-6,31-2; **11**:7-11; **12**:15-6,26-8,42-5,48,  
 59-61,72-5; **13**:13-4,27-8,32,40-2,56,67,70-1,77-8,83-4  
 Projet de loi C-28, **8**:7,11-4,19-21,27  
 Réunion d'organisation, **1**:11

**Callbeck, honorable Catherine**

Projet de loi C-25, **11**:28

**Chaput, honorable Maria**

Projet de loi C-25, **12**:79-80; **13**:39-40,76-7,86

**Comeau, honorable Gérald J.**

Budget des dépenses, 2002-2003, principal, **2**:9-11,24,28; **4**:11,22,26-7  
 Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (A), **1**:27-9  
 Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (B), **5**:17-20  
 Budget des dépenses, 2003-2004, principal, **6**:16-8; **7**:46-7  
 Budget des dépenses, 2003-2004, supplémentaire (A), **16**:17-21,24,49-52  
 Comité, procédure, **18**:33-4  
 Projet de loi C-25, **11**:13-7; **12**:51; **13**:21,80,88-90,102-3; **14**:36-8  
 Projet de loi C-28, **8**:14-5,21,30-1; **9**:10-8,21-2,31-5  
 Projet de loi C-212, **17**:27-9,41-3; **18**:11-5,22-3,31-3

**Cools, honorable Anne C.**

Budget des dépenses, 2002-2003, principal, **2**:20,23-4; **3**:14-5,  
 24-7,33,38-9; **4**:13-5,22-6  
 Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (A), **1**:24-7,43-5  
 Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (B), **5**:11-2,16-7,26-9  
 Budget des dépenses, 2003-2004, principal, **6**:13-6,26-9  
 Citation de la vérificatrice générale ou de la présidente du Conseil du  
 Trésor, **5**:20  
 Comité, procédure, **1**:15  
 Projet de loi C-25, **10**:21-4; **14**:43-7  
 Réunion d'organisation, **1**:13-4

**Cordy, honorable Jane Marie**

Projet de loi C-25, **12**:34; **13**:98-9

**Day, honorable Joseph A., vice-président du Comité**

Budget des dépenses, 2002-2003, principal, **2**:24-30  
 Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (B), **5**:21-3,28-9  
 Budget des dépenses, 2003-2004, principal, **6**:20-3; **7**:49-52  
 Budget des dépenses, 2003-2004, supplémentaire (A), **16**:14,17,28-9,  
 49-50  
 Comité, procédure, **1**:15; **14**:50; **16**:29; **18**:33-5  
 Projet de loi C-25, **11**:29-31,34; **14**:50; **15**:19,24-40,51-4,57  
 Projet de loi C-28, **8**:16-21,28-9; **9**:21-2,32-4  
 Projet de loi C-212, **17**:22,36-7,41-5; **18**:10-1,17-23,33  
 Réunion d'organisation, **1**:10-2

**Doody, honorable C. William**

Budget des dépenses, 2002-2003, principal, **2**:16-9  
 Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (A), **1**:37-9  
 Budget des dépenses, 2003-2004, supplémentaire (A), **16**:13-6,24,46,50  
 Comité, procédure, **1**:14-6  
 Projet de loi C-212, **17**:32-4  
 Réunion d'organisation, **1**:11-3

**Ferretti Barth, honorable Marisa**

Budget des dépenses, 2002-2003, principal, **2**:13-4; **4**:9  
 Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (A), **1**:39-40  
 Budget des dépenses, 2003-2004, principal, **7**:47-9  
 Budget des dépenses, 2003-2004, supplémentaire (A), **16**:52-3  
 Projet de loi C-25, **11**:18-9; **14**:22; **15**:30,34-6



**Finnerty, Hon. Isobel**

Bill C-25, **14:38; 15:30,34-6**  
 Bill C-212, **17:29**  
 Committee, procedure, **1:15; 18:34**  
 Estimates, 2003-04, Supplementary (A), **16:26**  
 Organization meeting, **1:11**

**Furey, Hon. George**

Bill C-25, **12:14; 13:14-6,53-5,62,68,74**  
 Committee, procedure, **12:5-6**  
 Estimates, 2002-03, Main, **2:12-3,18; 3:34; 4:27**  
 Estimates, 2002-03, Supplementary (B), **5:17-8**  
 Organization meeting, **1:14**

**Gauthier, Hon. Jean-Robert**

Bill C-25, **10:19-21,30; 11:11-2,35; 12:16-7,28-30,45-6,55,75-6; 13:19-21,29-30,37-8,51-2,56-7,62-8,71-2,84-5,91; 14:8-11,17-20,31-4,48-9; 15:21-2,25-38,51,56-8**  
 Bill C-28, **8:15-6; 9:26,32**  
 Bill C-212, **17:34-6,43-5; 18:15-7,20-1,30,33**  
 Committee, procedure, **12:6-7**  
 Estimates, 2002-03, Main, **3:17-8,27-9; 4:10-7,20**  
 Estimates, 2002-03, Supplementary (A), **1:29-30**  
 Estimates, 2002-03, Supplementary (B), **5:23-5**  
 Estimates, 2003-04, Supplementary (A), **16:10-3,44-5**

**Hubley, Hon. Elizabeth (Libbe)**

Bill -25, **15:31,34-6,51**

**Kinsella, Hon. Noël A.**

Bill C-25, **12:10-3,31-3,50-1,54-5,77,81-2; 13:16-7,49,52-3,56,61-2,65-7,72-3,85-7,99-101; 14:11-2,16-7,27-30; 15:22-30,33-54**  
 Committee, procedure, **12:7**

**LaPierre, Hon. Laurier L.**

Estimates, 2002-03, Main, **3:29-30,37**

**Lynch-Staunton, Hon. John**

Committee, procedure, **16:29**  
 Estimates, 2002-03, Main, **3:18-22,31-4,38; 4:12,15-20,23-4**  
 Estimates, 2002-03, Supplementary (A), **1:20-4,41-3**  
 Estimates, 2002-03, Supplementary (B), **5:8-11,21,25-6**  
 Estimates, 2003-04, Main, **6:10-3,24-5**  
 Estimates, 2003-04, Supplementary (A), **16:7-10,20-1,39-47**

**Maheu, Hon. Shirley**

Bill C-25, **10:17-8**  
 Estimates 2003-04, Main, **7:45**

**Mahovlich, Hon. Francis William**

Bill C-25, **10:28-9; 12:33; 13:23,28,80; 15:31,34,37,40**  
 Bill C-28, **8:29-30; 9:27,31**  
 Estimates, 2002-03, Main, **2:14-5**  
 Estimates, 2002-03, Supplementary (A), **1:36-7**  
 Estimates, 2002-03, Supplementary (B), **5:16**  
 Estimates, 2003-04, Main, **7:40**  
 Estimates, 2003-04, Supplementary (A), **16:16**  
 Organization meeting, **1:12**

**Milne, Hon. Lorna**

Bill C-25, **12:18-9,35-6,49,61-2,82-3**  
 Estimates, 2003-04, Main, **6:23-4**

**Moore, Hon. Wilfred P.**

Bill C-28, **9:20-1,24-6**

**Murray, Hon. Lowell, Chairman of the Committee**

Bill C-25, **10:6-7,24,29-33; 11:13-4,17,22,26,29-35; 12:9,18,25,29-30,36,51,61-3,76-7,81; 13:6,31-2,36-7,49,56-8,64-5,68,75,78-80,84-8,97,101; 14:5,13-4,22,31,34-5,45-7,48-50; 15:18-21,25-40,51-60**  
 Bill C-28, **8:6,11-4,21,29-31; 9:5,9-10,13,28-35**  
 Committee, procedure, **1:14-7; 12:5-7; 14:50-1; 16:29**  
 Estimates, 2002-03, Main, **2:6,10,18-24,29; 3:4,14-5,18,23-7,31-2,35-9; 4:5,8-23,26-8**

**Ferretti Barth, honorable Marisa - Suite**

Projet de loi C-28, **9:22-3**  
 Projet de loi C-212, **17:30-1**

**Finnerty, honorable Isobel**

Budget des dépenses, 2003-2004, supplémentaire (A), **16:26**  
 Comité, procédure, **1:15; 18:34**  
 Projet de loi C-25, **14:38; 15:30,34-6**  
 Projet de loi C-212, **17:29**  
 Réunion d'organisation, **1:11**

**Furey, honorable George**

Budget des dépenses, 2002-2003, principal, **2:12-3,18; 3:34; 4:27**  
 Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (B), **5:17-8**  
 Comité, procédure, **12:5-6**  
 Projet de loi C-25, **12:14; 13:14-6,53-5,62,68,74**  
 Réunion d'organisation, **1:14**

**Gauthier, honorable Jean-Robert**

Budget des dépenses, 2002-2003, principal, **3:17-8,27-9; 4:10-7,20**  
 Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (A), **1:29-30**  
 Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (B), **5:23-5**  
 Budget des dépenses, 2003-2004, supplémentaire (A), **16:10-3,44-5**  
 Comité, procédure, **12:6-7**  
 Projet de loi C-25, **10:19-21,30; 11:11-2,35; 12:16-7,28-30,45-6,55,75-6; 13:19-21,29-30,37-8,51-2,56-7,62-8,71-2,84-5,91; 14:8-11,17-20,31-4,48-9; 15:21-2,25-38,51,56-8**  
 Projet de loi C-28, **8:15-6; 9:26,32**  
 Projet de loi C-212, **17:34-6,43-5; 18:15-7,20-1,30,33**

**Hubley, honorable Elizabeth (Libbe)**

Projet de loi C-25, **15:31,34-6,51**

**Kinsella, honorable Noël A.**

Comité, procédure, **12:7**  
 Projet de loi C-25, **12:10-3,31-3,50-1,54-5,77,81-2; 13:16-7,49,52-3,56,61-2,65-7,72-3,85-7,99-101; 14:11-2,16-7,27-30; 15:22-30,33-54**

**LaPierre, honorable Laurier L.**

Budget des dépenses, 2002-2003, principal, **3:29-30,37**

**Lynch-Staunton, honorable John**

Budget des dépenses, 2002-2003, principal, **3:18-22,31-4,38; 4:12,15-20,23-4**  
 Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (A), **1:20-4,41-3**  
 Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (B), **5:8-11,21,25-6**  
 Budget des dépenses, 2003-2004, principal, **6:10-3,24-5**  
 Budget des dépenses, 2003-2004, supplémentaire (A), **16:7-10,20-1,39-47**  
 Comité, procédure, **16:29**

**Maheu, honorable Shirley**

Budget des dépenses, 2003-2004, principal, **7:45**  
 Projet de loi C-25, **10:17-8**

**Mahovlich, honorable Francis William**

Budget des dépenses, 2002-2003, principal, **2:14-5**  
 Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (A), **1:36-7**  
 Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (B), **5:16**  
 Budget des dépenses, 2003-2004, principal, **7:40**  
 Budget des dépenses, 2003-2004, supplémentaire (A), **16:16**  
 Projet de loi C-25, **10:28-9; 12:33; 13:23,28,80; 15:31,34,37,40**  
 Projet de loi C-28, **8:29-30; 9:27,31**  
 Réunion d'organisation, **1:12**

**Milne, honorable Lorna**

Budget des dépenses, 2003-2004, principal, **6:23-4**  
 Projet de loi C-25, **12:18-9,35-6,49,61-2,82-3**

**Moore, honorable Wilfred P.**

Projet de loi C-28, **9:20-1,24-6**

**Murray, Hon. Lowell, Chairman of the Committee – Cont'd**

Estimates, 2002-03, Supplementary (A), 1:23-6,30-2,41,44-5  
 Estimates, 2002-03, Supplementary (B), 5:9,17,22,28-9  
 Estimates, 2003-04, Main, 6:4,11-3,17,20,23-9; 7:31,34-5,39,45, 51-3,55-6  
 Estimates, 2003-04, Supplementary (A), 16:9,12,23,27-40,43,46-52  
 Organization meeting, 1:10-4

**Oliver, Hon. Donald H.**

Bill C-25, 11:19-23,26,33-4; 12:19-20,49-50,61,77,84-5; 13:22-3, 35-6,66,74-5; 14:38-9,43; 15:18-28,31,34,37,52-3,59  
 Bill C-212, 18:10,18-9

**Ringuette, Hon. Pierrette**

Bill C-25, 10:24-8; 11:23-7; 12:20,30-1,57-9,85-6; 13:43,55-6,67, 75-6,90,101-2  
 Bill C-212, 18:11-3,21-2  
 Committee, procedure, 18:33-4  
 Estimates, 2003-04, Supplementary (A), 16:21-4,47-9

**Stratton, Hon. Terrance R.**

Estimates, 2002-03, Supplementary (B), 5:12-7,27-8  
 Estimates, 2003-04, Main, 7:40-5

**Wiebe, Hon. John (Jack)**

Bill C-25, 15:31,34,37  
 Estimates, 2003-04, Main, 6:18-20

**SUBJECTS****Bill C-25 – Public Service Modernization Act**

Discussion, 10:6-33; 11:4-35; 12:5-87; 13:6-104; 14:5-51; 15:18-60

**Bill C-28 – Budget Implementation Act, 2003**

Discussion, 8:6-31; 9:5-35

**Bill C-212 – User Fees Act**

Discussion, 17:22-45; 18:5-35

**Budget, 2003, provisions, implementation**

Air travellers' tax, 9:11-2,22-3  
 Atlantic Provinces, offshore resources, claw back, 9:10-1  
 Canada Student Loans Program, 9:27-8  
 Employment insurance (EI) program, 9:11  
 Equalization program, 9:9-10  
 Health care system, 9:6-7,12-4,29  
 National child benefit supplement, 9:23-4  
 Overview, 9:5-9  
 School transportation, reimbursement of the Goods and Services Tax, 8:6-31; 9:14-34  
*Des Chênes* case, 8:7-9,13,17-8; 9:15,18-20  
 Quebec Bar Association, Canadian Bar Association, position and concerns, 8:21-31

**Estimates, 2002-03, Main**

Alternative delivery mechanisms, 7:21-2  
 Canada Foundation for Innovation (CFI)  
 Accountability structure, 2:7-17,21-2,25-8  
 Creation, 2:9-10  
 Directors, appointment, qualifications, 2:11-2,19  
 Funding, 2:13-5,19-20,29-30  
 Funds, distribution, 2:13-4,17-9,25-6  
 Impact, 2:28-9  
 Investments, management, 2:16-7  
 Mandate, 2:25  
 Members, salaries, appointment, role, 2:13,20-1  
 Official Languages Act, application, 2:9  
 Canada Games, 3:18-23  
 Canadian Heritage Department  
 Cultural promotion, 3:28-30  
 Overview, 3:4-13  
 Studies commissioned, 3:38-9  
 Canadian Space Program, implementation, 4:15-7

**Murray, honorable Lowell, président du Comité**

Budget des dépenses, 2002-2003, principal, 2:6,10,18-24,29; 3:4, 14-5,18,23-7,31-2,35-9; 4:5,8-23,26-8  
 Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (A), 1:23-6, 30-2,41,44-5  
 Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (B), 5:9,17,22,28-9  
 Budget des dépenses, 2003-2004, principal, 6:4,11-3,17,20,23-9; 7:31,34-5,39,45,51-3,55-6  
 Budget des dépenses, 2003-2004, supplémentaire (A), 16:9,12,23, 27-40,43,46-52  
 Comité, procédure, 1:14-7; 12:5-7; 14:50-1; 16:29  
 Projet de loi C-25, 10:6-7,24,29-33; 11:13-4,17,22,26,29-35; 12:9,18,25,29-30,36,51,61-3,76-7,81; 13:6,31-2,36-7,49,56-8, 64-5,68,75,78-80,84-8,97,101; 14:5,13-4,22,31,34-5,45-7,48-50; 15:18-21,25-40,51-60  
 Projet de loi C-28, 8:6,11-4,21,29-31; 9:5,9-10,13,28-35  
 Réunion d'organisation, 1:10-4

**Oliver, honorable Donald H.**

Projet de loi C-25, 11:19-23,26,33-4; 12:19-20,49-50,61,77,84-5; 13:22-3,35-6,66,74-5; 14:38-9,43; 15:18-28,31,34,37,52-3,59  
 Projet de loi C-212, 18:10,18-9

**Ringuette, honorable Pierrette**

Budget des dépenses, 2003-2004, supplémentaire (A), 16:21-4,47-9  
 Comité, procédure, 18:33-4  
 Projet de loi C-25, 10:24-8; 11:23-7; 12:20,30-1,57-9,85-6; 13:43, 55-6,67,75-6,90,101-2  
 Projet de loi C-212, 18:11-3,21-2

**Stratton, honorable Terrance R.**

Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (B), 5:12-7,27-8  
 Budget des dépenses, 2003-2004, principal, 7:40-5

**Wiebe, honorable John (Jack)**

Budget des dépenses, 2003-2004, principal, 6:18-20  
 Projet de loi C-25, 15:31,34,37

**SUJETS****Budget, 2003, dispositions, mise en œuvre**

Aperçu, 9:5-9  
 Droit pour la sécurité des passagers du transport aérien, 9:11-2,22-3  
 Programme canadien de prêts aux étudiants, 9:27-8  
 Programme d'assurance-emploi (AE), 9:11  
 Programme de péréquation, 9:9-10  
 Provinces maritimes, ressources au large des côtes, disposition de récupération, 9:10-1  
 Soins de santé, système, 9:6-7,12-4,29  
 Supplément de la prestation nationale pour les enfants, 9:23-4  
 Transport scolaire, remboursement de la taxe sur les produits et services, 8:6-31; 9:14-34  
*Affaire Des Chênes*, 8:7-9,13,17-8; 9:15,18-20  
 Barreau du Québec, Association du Barreau canadien, position et préoccupations, 8:21-31

**Budget des dépenses, 2002-2003, principal**

Bureau du vérificateur général du Canada  
 Mandat, 4:10,20  
 Programme canadien des armes à feu (PCAF), vérification, 4:26-7  
 Comité, rapports antérieurs, 7:18-9  
 Commission de la capitale nationale (CCN)  
 Langues officielles, Loi, application, 3:17-8,27-30  
 Municipalités, relations, 7:20  
 Propriétés excédentaires, vente, 3:14-7,24-7,30-1; 7:19-20  
 Conseil du Trésor, Crédit 5, pour éventualités, 7:19  
 Événements internationaux organisés par le Canada, 3:31-8; 7:20-1  
 Fondation canadienne pour l'innovation (FCI)  
 Administrateurs, nomination, compétence, 2:11-2,19  
 Création, 2:9-10  
 Effet, 2:28-9  
 Financement, 2:13-5,19-20,29-30  
 Fonds, distribution, 2:13-4,17-9,25-6



**Estimates, 2002-03, Main – Cont'd**

Committee, previous reports, 7:18-9  
 Federal government  
   Accountability, 4:5-6,12-4,18-22  
     Canadian Firearms Program (CFP), 4:6,13,23-7  
     Downsview Park, creation, 4:6  
     Health statistics, 4:7,14-5  
     Management reforms, 4:7-8,12  
 First Nations, reporting requirements, 4:8-10  
 Foundations  
   Accountability, 2:10-1,22-4; 4:8,20-2; 7:21-2  
   Canada Millennium Scholarship Foundation, 2:16  
   Creation and winding up, 2:9-10; 4:18-9  
   Investments, management, 2:17  
   Official Languages Act, application, 2:9,28  
   Operation, 2:13  
 International events hosted by Canada, 3:31-8; 7:20-1  
 International transactions, taxation, 4:11-2  
 Marine navigation, 4:10-1  
 National Capital Commission (NCC)  
   Municipalities, relationship, 7:20  
   Official Languages Act, application, 3:17-8,27-30  
   Surplus properties, disposal, 3:14-7,24-7,30-1; 7:19-20  
 Office of the Auditor General of Canada  
   Canadian Firearms Program (CFP), audit, 4:26-7  
   Mandate, 4:10,20  
 Office space, acquisition, 4:17-8  
 Special Import Measures Act, 4:11  
 Treasury Board, Vote 5, Contingencies Vote, 7:19

**Estimates, 2002-03, Supplementary (A)**

Canadian Firearms Program (CFP), implementation, 1:24-32,45; 7:10  
 Committee, Nineteenth Report, June 13, 2002, recommendations, 1:43-4; 7:12  
 G8, presidency, 1:30-1  
 Homelessness, 1:40; 7:11-2  
 International Development Association, 1:37-9; 7:12  
 International events held on Canadian soil, 7:9-10  
 National Capital Commission (NCC), real estate assets, management, 1:43-4; 7:12  
 Overview, 1:17-20,40-1; 7:5-9  
 Presentation and format, 1:31-6,42-3; 7:10-1  
*Report on the National Capital Commission*, June 2002, recommendations, 1:43-4; 7:12  
 Royal visit, 1:41  
 Swissair flight 111, investigation, 1:36-40; 7:11  
 Treasury Board, Vote 5, Contingencies Vote, 1:20; 7:9  
 World Youth Day, 1:20-4,42

**Estimates, 2002-03, Supplementary (B)**

Canadian Firearms Program (CFP), implementation, 5:7,12-20,23-9; 7:16  
 Canadian Lumber Trade Alliance, 5:8-11,29; 7:16  
 Major projects and major Crown projects, requirements, evaluation, 5:11-2,20-4; 7:17  
 Overview, 5:4-6; 7:13-5  
 Skyline Campus, purchase, 5:25-6; 7:17  
 Treasury Board, Vote 5, Contingencies Vote, 5:7-10,21-3; 7:15-6

**Estimates, 2003-04, Main**

Accountability and transparency, 7:33-4,49-51  
 Agriculture and Agri-Food Department, 6:18-9,23-4; 7:28-9  
 Bill C-25, 7:34  
 Canadian Farm Income Program (CFIP), Agriculture Income Disaster Assistance (AIDA), 6:19-20  
 Canadian Firearms Program (CFP), implementation, 6:13-8,26-9; 7:42-5  
 Canadian Heritage Department, 7:47  
 Canadian Television Fund (CTF), 7:51-3  
 Chief executive officers and vice-presidents, compensation, 7:54-5  
 Examination, 6:10-3,24-5; 7:26-8  
 Expenditure plan, overview, 6:4-9; 7:24-6,31-5  
 Fisheries and Oceans Department, 6:18; 7:28  
 Grants, 7:46-7  
 Main features, 6:25-6; 7:23-4  
 Marine Atlantic, 6:22-3

**Budget des dépenses, 2002-2003, principal - Suite**

Fondation canadienne pour l'innovation (FCI) - Suite  
   Investissements, gestion, 2:16-7  
   Langues officielles, Loi, application, 2:9  
   Mandat, 2:25  
   Membres, salaires, nomination, rôle, 2:13,20-1  
   Responsabilisation, structure, 2:7-17,21-2,25-8  
 Fondations  
   Création et dissolution, 2:9-10; 4:18-9  
   Fonctionnement, 2:13  
   Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, 2:16  
   Investissements, gestion, 2:17  
   Langues officielles, Loi, application, 2:9,28  
   Reddition de comptes, 2:10-1,22-4; 4:8,20-2; 7:21-2  
 Gouvernement fédéral  
   Reddition de comptes, 4:5-6,12-4,18-22  
   Parc Downsview, création, 4:6  
   Programme canadien des armes à feu (PCAF), 4:6,13,23-7  
   Santé, données, 4:7,14-5  
   Réformes de gestion, 4:7-8,12  
 Jeux du Canada, 3:18-23  
 Locaux à bureaux, acquisition, 4:17-8  
 Mesures spéciales d'importation, Loi, 4:11  
 Modes de prestation, diversification, 7:21-2  
 Navigation maritime, 4:10-1  
 Opérations internationales, imposition, 4:11-2  
 Patrimoine canadien, ministère  
   Aperçu, 3:4-13  
   Études commandées, 3:38-9  
   Promotion culturelle, 3:28-30  
 Premières nations, exigences en matière de rapports, 4:8-10  
 Programme spatial canadien, mise en œuvre, 4:15-7

**Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (A)**

Aperçu, 1:17-20,40-1; 7:5-9  
 Association internationale de développement, 1:37-9; 7:12  
 Comité, Dix-neuvième rapport, 13 juin 2002, recommandations, 1:43-4; 7:12  
 Commission de la capitale nationale (CCN), biens immobiliers, gestion, 1:43-4; 7:12  
 Conseil du Trésor, Crédit 5, pour éventualités, 1:20; 7:9  
 Événements internationaux qui se tiennent en sol canadien, 7:9-10  
 G-8, présidence, 1:30-1  
 Journée mondiale de la jeunesse, 1:20-4,42  
 Présentation et format, 1:31-6,42-3; 7:10-1  
 Programme canadien des armes à feu (PCAF), mise en œuvre, 1:24-32,45; 7:10  
*Rapport sur la Commission de la capitale nationale*, juin 2002, recommandations, 1:43-4; 7:12  
 Sans-abri, 1:40; 7:11-2  
 Swissair, vol 111, enquête, 1:36-40; 7:11  
 Visite royale, 1:41

**Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (B)**

Alliance canadienne pour le commerce du bois d'œuvre, 5:8-11,29; 7:16  
 Aperçu, 5:4-6; 7:13-5  
 Campus Skyline, achat, 5:25-6; 7:17  
 Conseil du Trésor, Crédit 5, pour éventualités, 5:7-10,21-3; 7:15-6  
 Programme canadien des armes à feu (PCAF), mise en œuvre, 5:7,12-20,23-9; 7:16  
 Projets majeurs et grands projets de l'État (GPÉ), exigences, évaluation, 5:11-2,20-4; 7:17

**Budget des dépenses, 2003-2004, principal**

Agriculture et Agroalimentaire, ministère, 6:18-9,23-4; 7:28-9  
 Commission de la capitale nationale (CCN), dépenses juridiques, 6:28-9  
 Conseil du Trésor, 7:36-42,53-4  
 Défense nationale, ministère, 6:22; 7:40  
 Examen, 6:10-3,24-5; 7:26-8  
 Fonds canadien de télévision (FCT), 7:51-3  
 Frais d'intérêt et de service de la dette, 6:20-1; 7:29  
 Imputabilité et transparence, 7:33-4,49-51  
 Institut national de la magistrature, programmes, 6:27-8

**Estimates, 2003-04, Main – Cont'd**

National Capital Commission (NCC), legal costs, 6:28-9  
 National Defence Department, 6:22; 7:40  
 National Judicial Institute, programs, 6:27-8  
 New social measures, 7:51  
 Outstanding matters, 7:29-30  
 Public debt interest and servicing costs, 6:20-1; 7:29  
 Public Works and Government Services Department, 7:49  
 Security measures and infrastructure, 7:35-6,40-1  
 Social security allowance, 7:47-9  
 Student loans, 6:21-2; 7:29,45  
 Treasury Board, 7:36-42,53-4

**Estimates, 2003-04, Supplementary (A)**

Accountability and transparency, 16:40-5  
 Afghanistan, mission, 16:15,30-1; 17:21  
 Bill C-25, 16:12-3,36,48-9  
 Canadian Firearms Centre, 16:17-24,33-6,48-9; 17:15-6  
 Canadian International Development Agency (CIDA), 16:26,38  
 Canadian Landmine Fund, 16:14-5; 17:19  
 Canadian Television Fund (CTF), 16:11-2,24-5; 17:19  
 Foundations, federal funding, 16:25-6,37-8; 17:17  
 Health research, 16:24,35-7; 17:17  
 Homelessness, 16:52-3; 17:21  
 International Financial Institution Fund Accounts, 16:13-4,30-1,46; 17:19  
 Legal aid, renewal, 16:26-7; 17:20  
 National Capital Commission (NCC), land acquisitions, 16:7-8,39,44-6; 17:12-3  
 Office of Indian Residential Schools Resolution of Canada, 16:16,30-2; 17:20  
 Official languages, action plan, 16:10-1; 17:18  
 Old Port of Montreal Corporation, 16:50  
 Overview, 17:7-11  
 Presentation and format, 16:7-10,21,39; 17:11-2  
 Public Service Commission (PSC), 16:12-3,22-3,36-7; 17:16  
 Public service modernization, 16:12-3,22-3,36-7; 17:16  
 Reallocations, 16:27-9; 17:18  
 Residential schools, claims from former pupils, 16:16,30-2; 17:20  
 Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS), 16:16-7,32; 17:20  
 Softwood lumber sector, 16:8-10,21-2,35,39-40,46-7; 17:13-4  
 Tabling, 16:7  
 Trans-Canada Trail Foundation and National Aboriginal Achievement Foundation, 16:25-6,37-8; 17:17  
 Treasury Board, directives, 16:50-2

**Public service reform**

Administrative rather than legislative changes, 13:38-9  
 Agencies reporting directly to Parliament, accountability, 13:25-30,37-8  
 Canada Customs and Revenue Agency (CCRA), 14:5-6  
 Human resources regime, 14:6-12  
 Legislation, application, 14:8-10  
 United States, Homeland Security, impact, 14:12  
 Whistleblowers, protection, 14:12-3  
 Canada School of Public Service  
 Cost, 14:37-8  
 Creation, mandate, name, 11:14-5,18; 13:11,51-3; 14:25  
 Language training, 12:45-6; 13:46-7,52; 14:25,31-2,36-7; 15:34-7  
 Canadian Human Rights Commission and Public Service Staffing Tribunal, role, 14:38-42; 15:19-28  
 Departments  
 Financial control officers, 13:26-32  
 Staff, priority status, 13:11-2  
 Surveillance, 15:54-5  
 Deputy ministers  
 Appointment, 13:12  
 Role, responsibilities, accountability, 12:71-2; 13:43-4,94  
 Historical context, 12:64-6,82  
 Labour-management consultation committees, establishment, 12:24  
 Legislation  
 Application, scope, 11:31-4; 12:38,66-7,75-7; 13:100-1  
 Canada Labour Code, application, 10:13; 12:75  
 Canadian Human Rights Commission, role, impact, 13:58-68; 14:38-42; 15:19-28  
 Consultation, 10:7

**Budget des dépenses, 2003-2004, principal - Suite**

Marine Atlantique, 6:22-3  
 Mesures de sécurité et infrastructure, 7:35-6,40-1  
 Nouvelles mesures sociales, 7:51  
 Patrimoine canadien, ministère, 7:47  
 PDG et vice-présidents, rémunération, 7:54-5  
 Pêches et Océans, ministère, 6:18; 7:28  
 Plan de dépenses, survol, 6:4-9; 7:24-6,31-5  
 Prêts aux étudiants, 6:21-2; 7:29,45  
 Principales caractéristiques, 6:25-6; 7:23-4  
 Programme canadien des armes à feu (PCAF), mise en œuvre, 6:13-8,26-9; 7:42-5  
 Programme canadien du revenu agricole (PCRA), Aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole (ACRA), 6:19-20  
 Projet de loi C-25, 7:34  
 Questions en suspens, 7:29-30  
 Sécurité du revenu, 7:47-9  
 Subventions, 7:46-7  
 Travaux publics et Services gouvernementaux, ministère, 7:49

**Budget des dépenses, 2003-2004, supplémentaire (A)**

Afghanistan, mission, 16:15,30-1; 17:21  
 Agence canadienne de développement international (ACDI), 16:26,38  
 Aide juridique, renouvellement, 16:26-7; 17:20  
 Aperçu, 17:7-11  
 Bois d'œuvre, secteur, 16:8-10,21-2,35,39-40,46-7; 17:13-4  
 Bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones, 16:16,30-2; 17:20  
 Centre canadien des armes à feu, 16:17-24,33-6,48-9; 17:15-6  
 Commission de la capitale nationale (CCN), acquisition de terrains, 16:7-8,39,44-6; 17:12-3  
 Commission de la fonction publique (CFP), 16:12-3,22-3,36-7; 17:16  
 Conseil du Trésor, directives, 16:50-2  
 Dépôt, 16:7  
 Fonction publique, modernisation, 16:12-3,22-3,36-7; 17:16  
 Fondation du Sentier transcanadien et Fondation nationale des réalisations autochtones, 16:25-6,37-8; 17:17  
 Fondations, financement fédéral, 16:25-6,37-8; 17:17  
 Fonds canadien de télévision (FCT), 16:11-2,24-5; 17:19  
 Fonds canadien sur les mines antipersonnel, 16:14-5; 17:19  
 Fonds d'institutions financières internationales, compte, 16:13-4, 30-1,46; 17:19  
 Imputabilité et transparence, 16:40-5  
 Langues officielles, plan d'action, 16:10-1; 17:18  
 Pensionnats, réclamations d'anciens élèves, 16:16,30-2; 17:20  
 Présentation et format, 16:7-10,21,39; 17:11-2  
 Projet de loi C-25, 16:12-3,36,48-9  
 Réaffectations, 16:27-9; 17:18  
 Recherche en santé, 16:24,35-7; 17:17  
 Sans-abri, 16:52-3; 17:21  
 Société du Vieux-Port de Montréal, 16:50  
 Syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), 16:16-7,32; 17:20

**Fonction publique, réforme**

Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), 14:5-6  
 Dénonciateurs, protection, 14:12-3  
 États-Unis, ministère de la sécurité intérieure, conséquences, 14:12  
 Réglementation, application, 14:8-10  
 Ressources humaines, régime, 14:6-12  
 Aperçu, 10:7-8  
 Bureau de l'intégrité de la fonction publique  
 Création, 14:14,31  
 Enquêtes, nombre, 14:22  
 Financement, 14:19,33-4  
 Recommandations, 14:14-6  
 Rôle, fonction, pouvoirs, 14:16-20  
 Système judiciaire, principes, application, 14:20-2  
 Bureau du vérificateur général du Canada  
 Agence des douanes et du revenu du Canada, vérification, 13:70-1  
 Indépendance, 13:71-2  
 Position, 13:35,68-70  
 Ressources financières, 13:71,76-7  
 Sous-ministres, relations, 13:73-4  
 Vérifications et études, 13:33-4  
 Changements administratifs plutôt que législatifs, 13:38-9



**Public service reform – *Cont'd*****Legislation – *Cont'd***

- Flexibility vs. rigidity, **12:82-4**
- Implementation, costs, **10:25-7**
- Importance, advantages, **13:81-3,86**
- Lack of guarantees, **13:77-8**
- Objectives, **10:7-8,28-9; 12:72,84-5; 13:9**
- Review, **10:13; 13:70; 14:27**
- Managers and executives
  - Evaluation, **12:24**
  - Responsibilities and accountability, **10:20-1; 12:30-1,86**
- Office of the Auditor General of Canada
  - Audits and studies, **13:33-4**
  - Canada Customs and Revenue Agency, audit, **13:70-1**
  - Deputy ministers, relationship, **13:73-4**
  - Financial resources, **13:71,76-7**
  - Independence, **13:71-2**
  - Position, **13:35,68-70**
- Overview, **10:7-8**
- Position, concerns, recommendations
  - Office of the Commissioner of Official Languages, **13:45-9,56-7**
  - Professional Institute of the Public Service of Canada, **12:37-42**
  - Social Science Employees Association, **12:52-4**
- Public service and public servants
  - Clerk of the Privy Council, role, **13:19-20**
  - Employment, termination, **12:24,40-1**
  - Essential services, **12:9**
  - Government On-Line – 2003 program, **10:24-5**
  - Grievances and appeals, **12:52-7**
  - Language training, responsibility, **10:30; 12:45-6; 13:46-7,52-3,72; 14:36-7**
  - Mobility, **12:24,35-6**
  - Oath of allegiance, **10:11-2,21-4; 14:44-7,50**
  - Political activities, **10:12,31-2; 11:6,19; 12:84-5; 13:42-3,91; 14:38**
  - Private sector and public sector, distinction, **12:81-2**
  - Prohibition and enforcement, **12:9**
  - Representativeness and diversity, **11:21-3; 12:19-20,50,85-7; 13:22-4; 14:39,43**
  - Succession, **11:18-9**
  - Training, **10:25; 12:25,31-3,67-8**
  - Values and ethics, **10:32; 12:21-2; 13:93-4; 14:38**
- Public Service Commission (PSC)
  - Commissioners, appointment process, **11:13-4,20-1; 12:19; 13:87-8; 14:39,42-3**
  - Deputy ministers, relationship, **13:99-100**
  - Independence, governance, relationship with Parliament, **11:6,29**
  - Mandate, role, powers, **10:9-12,27-8; 11:5-6,9-11,15-20,26-7,30-4; 12:33,69-71; 13:7-9,12-6,22-8,40-2,74-5,84-5,101-3; 14:36-7**
  - Members, qualifications, **13:99-103**
  - Position, concerns and recommendations, **11:4-7**
  - President, **13:9-10,17-9,51**
  - Resources, **11:16,19-20,27-30; 13:35-7; 14:34-6**
  - Structure and operation, **11:6**
- Public Service Commission, Public Service Staffing Tribunal, Canada
  - School of Public Service, relationship, **13:40**
- Public Service Commission and Public Service Staffing Tribunal, distinction, **14:32-3**
- Public Service Integrity Office
  - Creation, **14:14,31**
  - Funding, **14:19,33-4**
  - Investigations, number, **14:22**
  - Law, principles, application, **14:20-2**
  - Recommendations, **14:14-6**
  - Role, function, powers, **14:16-20**
- Public Service Staffing Tribunal (PSST)
  - Bilingual capacity, **10:30; 13:47-51; 15:31-4**
  - Creation, **12:67-8,71,74-5,81-2; 13:79-80,86-7**
  - Decisions, judicial review, **13:68**
  - Members, qualifications, appointment, **13:63-6,87**
  - Role, **12:20-1**
- Staffing and recourse
  - Accountability, **12:25,34-5; 13:94**
  - Classification, **10:14-6,21; 12:39-40,86; 13:73,84-5**
  - Consultative review, **13:92-6,101**
  - Geographic limitation, **12:20-1,58-9**

**Fonction publique, réforme – *Suite***

- Comités consultatifs patronaux-syndicaux, création, **12:24**
- Commission canadienne des droits de la personne et Tribunal de la dotation de la fonction publique, rôle, **14:38-42; 15:19-28**
- Commission de la fonction publique (CFP)
  - Commissaires, procédure de nomination, **11:13-4,20-1; 12:19; 13:87-8; 14:39,42-3**
  - Indépendance, gouvernance, liens avec le Parlement, **11:6,29**
  - Mandat, rôle, pouvoirs, **10:9-12,27-8; 11:5-6,9-11,15-20,26-7,30-4; 12:33,69-71; 13:7-9,12-6,22-8,40-2,74-5,84-5,101-3; 14:36-7**
  - Membres, qualifications, **13:99-103**
  - Position, inquiétudes et recommandations, **11:4-7**
  - Président, **13:9-10,17-9,51**
  - Ressources, **11:16,19-20,27-30; 13:35-7; 14:34-6**
  - Sous-ministres, relations, **13:99-100**
  - Structure et fonctionnement, **11:6**
- Commission de la fonction publique, Tribunal de la dotation de la fonction publique, École de la fonction publique du Canada, liens, **13:40**
- Commission de la fonction publique et Tribunal de la dotation de la fonction publique, distinction, **14:32-3**
- Contexte historique, **12:64-6,82**
- Dénonciateurs, protection, **10:12-3; 12:7-13,22,25-30,33-4,37-8; 13:12-3,16-7,26-8,72-3,101; 14:14-6,26-31; 15:38-51**
- Dotation et recours
  - Avis dans les deux langues officielles, **10:30; 13:47-8; 14:49-50; 15:28-31,37-8**
  - Classification, **10:14-6,21; 12:39-40,86; 13:73,84-5**
  - Examen consultatif, **13:92-6,101**
  - Favoritisme politique ou bureaucratique, **10:27-8; 11:5-6,11-2,26-7; 12:12-3; 13:10-1,21-2**
  - Limite géographique, **12:20-1,58-9**
  - Mérite, principe, **10:8-12,19-20,31-2; 11:21-3; 12:8,12-9,41-2,45-51,56-61,72-8; 13:27-8,82-3,96-8; 14:23-5,47-8; 15:55-9**
  - New (A) Framework for Staffing or Resourcing*, **13:92-6**
  - Nomination non-impérative, **13:48-9,53-6**
  - Processus, **10:8-11,15-7; 11:7-9,25-6; 12:8-9,13-4,17-8,23-31,42-5,59-62,79-81; 13:13-4,21,30-1,39-40,43-4,75-6,79,83-4,88-91,95-100; 14:24-5**
  - Projets pilotes, **11:23-5**
  - Responsabilité, **12:25,34-5; 13:94**
  - Zone de sélection nationale, **10:11,17-20,25-7; 11:12-3,28-9; 14:25; 15:52-3**
- École de la fonction publique du Canada
  - Coûts, **14:37-8**
  - Création, mandat, nom, **11:14-5,18; 13:11,51-3; 14:25**
  - Formation linguistique, **12:45-6; 13:46-7,52; 14:25,31-2,36-7; 15:34-7**
- Fonction publique et fonctionnaires
  - Activités politiques, **10:12,31-2; 11:6,19; 12:84-5; 13:42-3,91; 14:38**
  - Formation, **10:25; 12:25,31-3,67-8**
  - Formation linguistique, responsabilité, **10:30; 12:45-6; 13:46-7,52-3,72; 14:36-7**
- Gouvernement en ligne – 2003, programme, **10:24-5**
- Greffier du Conseil privé, rôle, **13:19-20**
- Griefs et appels, **12:52-7**
- Interdictions et contrôle d'application, **12:9**
- Licenciement, **12:24,40-1**
- Mobilité, **12:24,35-6**
- Relève, **11:18-9**
- Représentativité et diversité, **11:21-3; 12:19-20,50,85-7; 13:22-4; 14:39,43**
- Secteur privé et secteur public, distinction, **12:81-2**
- Serment d'allégeance, **10:11-2,21-4; 14:44-7,50**
- Services essentiels, **12:9**
- Valeurs et éthique, **10:32; 12:21-2; 13:93-4; 14:38**
- Gestionnaires et cadres dirigeants
  - Évaluation, **12:24**
  - Responsabilités et imputabilité, **10:20-1; 12:30-1,86**
- Législation
  - Application, portée, **11:31-4; 12:38,66-7,75-7; 13:100-1**
  - Assouplissement ou rigidité, **12:82-4**
  - Code canadien du travail, application, **10:13; 12:75**
  - Commission canadienne des droits de la personne, rôle, impact, **13:58-68; 14:38-42; 15:19-28**
  - Consultation, **10:7**

**Public service reform – Cont'd**Staffing and recourse – *Cont'd*

- Merit principle, **10:8-12,19-20,31-2; 11:21-3; 12:8,12-9,41-2, 45-51,56-61,72-8; 13:27-8,82-3,96-8; 14:23-5,47-8; 15:55-9**
- National area of selection, **10:11,17-20,25-7; 11:12-3,28-9; 14:25; 15:52-3**
- New (A) Framework for Staffing or Resourcing*, **13:92-6**
- Non-imperative staffing, **13:48-9,53-6**
- Notification in both official languages, **10:30; 13:47-8; 14:49-50; 15:28-31,37-8**
- Pilot projects, **11:23-5**
- Political and bureaucratic patronage, **10:27-8; 11:5-6,11-2,26-7; 12:12-3; 13:10-1,21-2**
- Process, **10:8-11,15-7; 11:7-9,25-6; 12:8-9,13-4,17-8,23-31,42-5, 59-62,79-81; 13:13-4,21,30-1,39-40,43-4,75-6,79,83-4,88-91, 95-100; 14:24-5**
- Whistleblowers, protection, **10:12-3; 12:7-13,22,25-30,33-4,37-8; 13:12-3,16-7,26-8,72-3,101; 14:14-6,26-31; 15:38-51**

**User fees**

- Business Coalition on Cost Recovery, position, concerns, recommendations, **18:23-33**
- Canadian Nuclear Safety Commission (CNSC)
  - Cost recovery program, **17:37-9,43-4**
  - Legislation, impact, **17:39-43**
  - Position, **17:39-41,45**
- Consultation process, **17:25,32-4**
- Departments
  - Accountability, **18:13-4**
  - Authority to establish, **18:17-8**
  - Reduction, **18:21**
- Dispute-resolution process, **17:27-32; 18:14-5,22-3**
- Harmonization, **17:34-5**
- Legislation
  - Support, **17:25**
  - Treasury Board, cost recovery policy, comparison, **17:27; 18:5-9**
- Major trading partners, comparison, **17:30-1; 18:30-1**
- NAV Canada, concerns, recommendations, **18:11,18-9**
- Overview, **17:22-7**
- Parliamentary oversight, **17:27-9,35-6; 18:13**
- Scrutiny of Regulations, Joint Committee, role, **17:37**
- Treasury Board
  - Cost recovery policy, **18:5-9,12-3,19-22,25-7,30**
  - International study of comparison, **18:22**
  - NAV Canada, discussions, **18:11**
  - Position, concerns, **17:37; 18:5-13,18**
  - Review, **18:15-7**
- Users, influence, **17:36-7**

**WITNESSES AND ADVISERS**

**Adam, Dyane**, Commissioner, Office of the Commissioner of Official Languages  
Bill C-25, **13:45-57**

**Aucoin, Peter**, Professor, School of Public Administration, Dalhousie University  
Bill C-25, **13:6-24**

**Baker, Ercel** (Personal presentation)  
Bill C-25, **13:81-91**

**Barrados, Maria**, Assistant Auditor General, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada  
Estimates, 2002-03, Main, **4:14-5,20**

**Bickerton, David**, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate, Comptrollership Branch, Treasury Board Secretariat  
Estimates, 2002-03, Supplementary (A), **1:38-41**  
Estimates, 2002-03, Supplementary (B), **5:14**  
Estimates, 2003-04, Main, **6:4-29; 7:49**

**Fonction publique, réforme - Suite**Législation - *Suite*

- Importance, avantages, **13:81-3,86**
- Manque de garanties, **13:77-8**
- Mise en œuvre, coûts, **10:25-7**
- Objectifs, **10:7-8,28-9; 12:72,84-5; 13:9**
- Révision, **10:13; 13:70; 14:27**
- Ministères
  - Contrôleurs financiers, **13:26-32**
  - Personnel, statut privilégié, **13:11-2**
  - Surveillance, **15:54-5**
- Organismes relevant directement du Parlement, reddition de comptes, **13:25-30,37-8**
- Position, préoccupations, recommandations
  - Association des employé(e)s en sciences sociales, **12:52-4**
  - Commissariat aux langues officielles, **13:45-9,56-7**
  - Institut professionnel de la fonction publique du Canada, **12:37-42**
- Sous-ministres
  - Nomination, **13:12**
  - Rôle, responsabilités, obligations de reddition de compte, **12:71-2; 13:43-4,94**
- Tribunal de la dotation de la fonction publique (TTPF)
  - Capacité bilingue, **10:30; 13:47-51; 15:31-4**
  - Création, **12:67-8,71,74-5,81-2; 13:79-80,86-7**
  - Décisions, révision judiciaire, **13:68**
  - Membres, qualifications, nomination, **13:63-6,87**
  - Rôle, **12:20-1**

**Frais d'utilisation**

- Aperçu, **17:22-7**
- Coalition des entreprises sur le recouvrement des coûts, position, préoccupations, recommandations, **18:23-33**
- Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN)
  - Législation, incidence, **17:39-43**
  - Position, **17:39-41,45**
  - Programme de recouvrement des coûts, **17:37-9,43-4**
- Conseil du Trésor
  - Étude comparative d'autres pays, **18:22**
  - Examen, **18:15-7**
  - NAV Canada, discussions, **18:11**
  - Politique de recouvrement des coûts, **18:5-9,12-3,19-22,25-7,30**
  - Position, préoccupations, **17:37; 18:5-13,18**
- Consultation, processus, **17:25,32-4**
- Examen de la réglementation, Comité mixte, rôle, **17:37**
- Harmonisation, **17:34-5**
- Législation
  - Appui, **17:25**
  - Conseil du Trésor, politique de recouvrement des coûts, comparaison, **17:27; 18:5-9**
- Ministères
  - Imputabilité, **18:13-4**
  - Pouvoir d'établir, **18:17-8**
  - Réduction, **18:21**
- NAV Canada, préoccupations, recommandations, **18:11,18-9**
- Principaux partenaires commerciaux, comparaison, **17:30-1; 18:30-1**
- Règlement des différends, mécanisme, **17:27-32; 18:14-5,22-3**
- Surveillance parlementaire, **17:27-9,35-6; 18:13**
- Utilisateurs, influence, **17:36-7**

**Projet de loi C-25** – Modernisation de la fonction publique, Loi sur  
Discussion, **10:6-33; 11:4-35; 12:5-87; 13:6-104; 14:5-51; 15:18-60**

**Projet de loi C-28** – Loi d'exécution du budget de 2003  
Discussion, **8:6-31; 9:5-35**

**Projet de loi C-212** – Loi sur les frais d'utilisation  
Discussion, **17:22-45; 18:5-35**

**TÉMOINS ET CONSEILLERS**

**Adam, Dyane**, commissaire, Commissariat aux langues officielles  
Projet de loi C-25, **13:45-57**



**Blais, Jean-Pierre**, Assistant Deputy Minister, International and Intergovernmental Affairs, Canadian Heritage Department  
Estimates, 2002-03, Main, 3:29-38

**Boudrias, Monique**, Assistant Deputy Minister, Task Force on Modernizing Human Resources Management in the Public Service, Treasury Board Secretariat  
Bill C-25, 10:16-7,28; 14:32

**Bouzigon, Mylène**, Senior General Counsel, Legal Services Branch, Treasury Board Secretariat  
Bill C-212, 18:9-11,19,22-3

**Burkholder, Paul**, Deputy Assistant Commissioner, Human Resources Branch, Canada Customs and Revenue Agency  
Bill C-25, 14:9-11

**Campbell, Glenn R.**, Chief, CHST and Policy Development, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Finance Department  
Bill C-28, 9:10-1,29

**Copps, Sheila**, Minister of Canadian Heritage  
Estimates, 2002-03, Main, 3:4-23

**Crête, Raymond**, Director General, Resourcing Services, Recruitment and Assessment Services Branch, Public Service Commission  
Bill C-25, 11:23-5,31

**Cullen, Roy**, Sponsor of the Bill  
Bill C-212, 17:22-37

**Danagher, Laura**, Senior Director, Expenditure Operations, Comptrollership Branch, Treasury Board Secretariat  
Estimates, 2003-04, Main, 6:23

**Danik, Claude**, Director of Professional Services, Social Science Employees Association  
Bill C-25, 12:56-9

**De Aguayo, Jacquie**, Legal Officer, Public Service Alliance of Canada  
Bill C-25, 12:12-4,18-21

**De Blois, Pierre**, Executive Director, Association of Professional Executives of the Public Service of Canada  
Bill C-25, 12:28-9,34-6

**Desaulniers, Claude P.**, Chair, Legislation and Fiscal Administration Committee, Quebec Bar Association  
Bill C-28, 8:22-4,28-9

**Desautels, Denis** (Personal presentation)  
Bill C-25, 13:33-44

**Emond, Bob**, President, Association of Professional Executives of the Public Service of Canada  
Bill C-25, 12:21-36

**Englemann, Peter**, Legal Counsel, Social Science Employees Association  
Bill C-25, 12:55,62

**Francis, Lloyd** (Personal presentation)  
Bill C-25, 13:24-32

**Franks, Ned**, Professor  
Bill C-25, 12:68-87

**Fraser, Sheila**, Auditor General, Office of the Auditor General of Canada  
Bill C-25, 13:68-80  
Estimates, 2002-03, Main, 4:5-27

**Gauld, Greg**, Vice-President, Merit Policy and Accountability Branch, Public Service Commission  
Bill C-25, 11:10,24-5

**Aucoin, Peter**, professeur, École d'administration publique, Dalhousie University  
Projet de loi C-25, 13:6-24

**Baker, Ercel** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-25, 13:81-91

**Barrados, Maria**, vérificatrice générale adjointe, Direction des activités de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada  
Budget des dépenses, 2002-2003, principal, 4:14-5,20

**Bickerton, David**, directeur exécutif, Division des opérations et prévision des dépenses, Direction de la fonction de contrôleur, Secrétariat du Conseil du Trésor; directeur exécutif, Direction des opérations et des prévisions budgétaires, Direction générale de la fonction de contrôleur, Secrétariat du Conseil du Trésor  
Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (A), 1:38-41  
Budget des dépenses, 2002-2003, supplémentaire (B), 5:14  
Budget des dépenses, 2003-2004, principal, 6:4-29; 7:49

**Blais, Jean-Pierre**, sous-ministre adjoint, Affaires internationales et intergouvernementales, ministère du Patrimoine canadien  
Budget des dépenses, 2002-2003, principal, 3:29-38

**Boudrias, Monique**, sous-ministre adjointe, Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, Secrétariat du Conseil du Trésor  
Projet de loi C-25, 10:16-7,28; 14:32

**Bouzigon, Mylène**, avocate générale principale, Direction des services juridiques, Secrétariat du Conseil du Trésor  
Projet de loi C-212, 18:9-11,19,22-3

**Burkholder, Paul**, sous-commissaire délégué, Direction générale des ressources humaines, Agence des douanes et du revenu du Canada  
Projet de loi C-25, 14:9-11

**Campbell, Glenn R.**, chef, TCSPS et Élaboration des politiques, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances  
Projet de loi C-28, 9:10-1,29

**Copps, Sheila**, ministre du Patrimoine canadien  
Budget des dépenses, 2002-2003, principal, 3:4-23

**Crête, Raymond**, directeur général, Services de ressource, Service de recrutement et d'évaluation, Commission de la fonction publique  
Projet de loi C-25, 11:23-5,31

**Cullen, Roy**, parrain du projet de loi  
Projet de loi C-212, 17:22-37

**Danagher, Laura**, directrice principale, Opérations des dépenses, Direction générale de la fonction de contrôleur, Secrétariat du Conseil du Trésor  
Budget des dépenses, 2003-2004, principal, 6:23

**Danik, Claude**, directeur des services professionnels, Association des employé(e)s en sciences sociales  
Projet de loi C-25, 12:56-9

**De Aguayo, Jacquie**, conseillère juridique, Alliance de la fonction publique du Canada  
Projet de loi C-25, 12:12-4,18-21

**De Blois, Pierre**, directeur exécutif, Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada  
Projet de loi C-25, 12:28-9,34-6

**Desaulniers, Claude P.**, président, Comité sur la législation et l'administration fiscales, Barreau du Québec  
Projet de loi C-28, 8:22-4,28-9

**Desautels, Denis** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-25, 13:33-44



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5



Available from:  
PWGSC – Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

Disponible auprès des:  
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

6154







